

**Situation de l'apatride
et du réfugié
dans la législation française
actuelle**

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 1^{er} Juin 1940, à 14 heures

par

ABY HARARI

MEMBRES DU JURY :

Président : M. L. JULLIOT de la MORANDIÈRE

Suffragants : MM. SCELLE

LE FUR

PARIS
LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, 22

1940



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552809_0003

**Situation de l'apatride
et du réfugié
dans la législation française
actuelle**

**Situation de l'apatride
et du réfugié
dans la législation française
actuelle**

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 1^{er} Juin 1940, à 14 heures

par

ABY HARARI

MEMBRES DU JURY :

Président : M. L. JULLIOT de la MORANDIÈRE

Suffragants : MM. SCHELLE

LE FUR

PARIS
LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot, 22

1940

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



Nous nous permettons d'exprimer notre profonde gratitude à M. L. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE et M. ANCEL, pour les conseils, et l'attention qu'ils ont bien voulu nous accorder.

Aussi modeste que soit notre effort, nous n'aurions pu le soutenir sans l'aide bienveillante dont ils nous ont honoré.

INTRODUCTION

L'apatride est un étranger qui ne ressortit d'aucun Etat particulier. Jusqu'à la fin de la dernière guerre, la doctrine ne s'était intéressée à lui qu'à l'occasion du perfectionnement des lois sur la nationalité. Peu à peu s'était créé ce droit international naturel qui formulait des règles dont devaient s'inspirer toutes les lois nationales particulières. Le monde était constitué d'une étoffe bigarrée de groupes sociaux sur laquelle chaque nation découpait son domaine. Un principe devait présider à ce partage d'influences. Chaque Etat devait étendre sa souveraineté sur tous les membres qui lui revenaient, sans empiéter sur la souveraineté d'un autre Etat, sans non plus exclure de sa protection quelques individus qui n'auraient été revendiqués par personne.

Mais la souveraineté législative de chaque nation, inspirée par des considérations étrangères à ce souci de communauté internationale, méconnaissait ces règles et les défaillances des lois sur la nationalité donnaient naissance à des apatrides.

Si la nationalité est un lien de droit public, elle est aussi un élément essentiel des droits privés de l'homme. Le Code civil n'en traite-t-il pas au Titre de la jouissance et de la privation des droits civils ?

La jurisprudence française a dû remplacer le vide créé par cette absence de nationalité, par un statut particulier à l'apatride. Elle a eu le choix entre divers systèmes et s'est fixée dans l'application de la loi du domicile comme statut personnel de l'apatride. La solution avait des avantages certains, mais elle a présenté des dangers au jour

où les apatrides n'ont plus été des laissés-pour-compte de l'agencement des lois sur la nationalité, mais des réfugiés politiques qui sont venus par vagues importantes inonder périodiquement certaines villes de France. L'application de la loi du domicile consacrait leur attachement au territoire. Fallait-il réagir et soumettre cet établissement à la bonne volonté de la police, le rendre précaire et difficile par l'imposition de conditions de plus en plus rigoureuses ? Ou, au contraire, devait-on, par mesure d'humanité, respecter le droit à la vie, au travail, au sol que l'on veut joindre indissolublement à l'individu en dehors de toute protection nationale ?

Un fait demeurait certain, c'est que le droit existant, défini par la loi et la jurisprudence, était insuffisant pour régler les nombreux problèmes d'ordre théorique et pratique posés par l'existence des réfugiés. Les divers pays d'Europe ont cru, tout d'abord, que la coopération juridique internationale était particulièrement propre à créer des organismes internationaux pour venir en aide aux réfugiés, remplaçant ainsi la protection consulaire. Ils ont imaginé que l'adoption de textes identiques pour régler leur statut, permettrait à toutes les législations de dépasser hardiment les timidités qui les arrêteraient si elles agissaient seules, et donnerait aux réfugiés des garanties que l'autorité pusillanime des Etats de refuge n'aurait pas accordées toute seule.

Aujourd'hui, l'œuvre internationale garde une portée restreinte. Elle n'a pas résolu les difficultés pratiques nées du nombre et de la misère des réfugiés. Il a fallu que le législateur français se préoccupe seul de ses hôtes malheureux. Les dispositions qu'il a prises nous intéressent spécialement, car il ne s'opposait, à l'arbitraire étatique, aucune force de droit public qui en freinait et particularisait les ordres.

A un autre point de vue plus général et plus actuel, la

législation récente nous semble caractéristique d'un état d'esprit nouveau. Le nombre des étrangers installés en France, les besoins de main-d'œuvre de l'industrie et de l'agriculture françaises, ont contraint le législateur à adopter une politique de l'immigration des étrangers. Il a compris que la France avait aujourd'hui pour tâche première d'assimiler, dans la mesure du possible, les éléments sains venus du dehors ; de fixer plus solidement dans l'être social, les étrangers établis définitivement sur son sol, de leur accorder certaines garanties et de leur imposer les charges communes, d'éliminer soigneusement, par des sanctions plus rapides et plus sévères, les êtres dangereux. Certes, les apatrides sont des étrangers, au sens large, et il n'avait pas à les viser directement pour leur appliquer l'ébauche de statut différentiel qu'il vient de créer. Mais ils ont pour trait général de n'être rattachés à aucun pays, de n'être revendiqués par personne. N'aurait-on pas dû utiliser cette substance sociale essentiellement malléable, avant de recourir aux étrangers ordinaires ? Ils n'ont plus d'attaches légales, et il est à supposer que les attaches sentimentales avec leur pays d'origine disparaîtront vite. Ils feront de bons et loyaux sujets, si les services de la Chancellerie effectuent parmi eux un tri convenable. La loi n'est pas restée muette à leur égard et n'a pas hésité à leur imposer des obligations et leur donner des droits qui étaient jusqu'ici considérés comme l'apanage des seuls nationaux.

Nous essaierons donc de déterminer, dans les données de la législation actuelle, la situation particulière de l'apatride et du réfugié.

Dans un premier Titre, laissant de côté tous les traits qui les rapprochent des étrangers ressortissants d'une nation déterminée, nous étudierons les effets des décrets des 2, 14 Mai et 12 Novembre 1938 sur les sources d'apatridie dans la loi française, et les légères faveurs dont ils

sont l'objet. Nous verrons que la loi n'apporte pas ici de modification sensible : elle s'en remet, pour la plupart des points concernant le statut personnel, aux Conventions de Genève du 28 Octobre 1933 et de 1936, ratifiées par la France. Les Conventions s'appliquant à la plus grosse partie des réfugiés, il n'était pas nécessaire de les reprendre. Pour notre part, nous estimons que la solution internationale comporte des imperfections que nous essaierons de souligner au passage.

Dans un second Titre, nous étudierons le service militaire des apatrides, institué dès 1923, mais qui n'avait pas été appliqué régulièrement jusqu'en 1937, où un communiqué du 10 Juin 1937 en a précisé les conditions, les modalités et les effets. Il a été repris par les décrets des 12 Avril 1939, 20 Juillet, 4 Septembre, 2 Novembre 1939 et 13 Janvier 1940 qui ont étendu le service militaire des apatrides à tous les étrangers bénéficiaires du droit d'asile, en les soumettant également au droit de réquisition établi par la loi du 11 Juillet 1938. Justifié par l'hospitalité offerte par la France, le service militaire est un véritable bienfait par les avantages d'ordre civil qui leur sont reconnus dès son accomplissement. Il a permis aussi à l'administration de départager utilement les diverses catégories d'apatrides et de réfugiés suivant leur attachement à la France, distinction qui prendra, selon nous, plus d'importance avec l'évolution de leur statut.

Dans un troisième Titre, nous essaierons de marquer les phases suivies par le problème de l'expulsion des apatrides. A l'origine, ils étaient frappés par les mesures d'expulsion avec la même facilité que les étrangers ordinaires. Mais, ne pouvant quitter le territoire, la dureté de leur situation a fini par être reconnue par l'Administration. Que faire ? Renoncer au droit d'expulser les apatrides, les naturaliser d'office pour ainsi dire ? Il n'y fallait pas songer : les droits de l'Etat doivent être maintenus en face du pro-

blème pénible de l'invasion étrangère. Les décrets des 2, 14 Mai et 12 Novembre 1938 ont créé des succédanés de l'expulsion que nous exposerons. Ils reconnaissent aussi à certains étrangers des droits particuliers que les apatrides détiendront au premier chef, et que nous analyserons.

De cette étude pourrait naître le sentiment que le réfugié ou l'apatride fixé en France depuis un certain nombre d'années acquiert, par cette greffe forcée, certains ou la plupart des droits des nationaux. Il n'en est rien. Car la difficulté en cette matière réside dans le choc de deux principes : celui, d'une part, qui accorde à l'Etat — en matière de droit public — un droit arbitraire imposé par l'intérêt de la Nation, et d'autre part, celui qui, pour assurer une garantie aux individus, institue les conditions de légalité, des mesures administratives. Celles-ci doivent être contrôlées par un pouvoir juridictionnel ; or l'arbitraire ne souffre point de contrôle, et concilier ces deux tendances semble nettement impossible. Nous verrons en effet que les constructions ingénieuses instituées par les décrets, règlements et circulaires, en leur faveur, si elles ont une application de fait, ne sont d'aucun poids quand on veut forcer l'administration à en tenir compte. Le législateur, conscient de cette situation, fait constamment de nouveaux apports à l'édifice ébauché : les particuliers plaident désespérément, devant les tribunaux civils, qu'elles doivent être interprétées en des conditions nécessaires de la légalité des ordres administratifs. Mais l'arsenal des règles secondaires qui respectent l'autorité administrative — depuis la règle de la séparation des autorités judiciaire et administrative jusqu'à la qualification de certains délits de la manière la plus favorable aux prérogatives de l'autorité, — ont mis les tribunaux judiciaires à l'abri d'une position dangereuse. Les juridictions administratives, interprétant les mesures de police en actes du gouverne-

ment, sont arrivées au même résultat. Ainsi, le rôle tout puissant de l'Etat s'affirmera au fur et à mesure du dépouillement des conflits étudiés.

Comment, en l'état actuel des nécessités internationales, arriver à une solution juridiquement équitable ? C'est le nœud de toute notre recherche, et, loin d'arriver à un point de vue définitif, nous avancerons nos conclusions avec la modestie inspirée par l'échec en doctrine des opinions les plus autorisées jusqu'ici.

*

* *

Ces points couverts par les lois récentes laissent dans l'ombre certaines questions dont la solution est acquise en jurisprudence et en doctrine. Nous n'avions pas l'intention d'en rapporter les éléments, mais il nous a semblé que certaines notions devaient être rappelées pour assurer la compréhension des innovations actuelles. Nous en traiterons très brièvement dans la fin de cette introduction, avec le souci d'une objectivité complète.

Une question préjudicielle soulevée au lendemain de la guerre de 1914, avait occasionné de nombreux litiges : celle de savoir si la loi française reconnaît l'apatridie. Les poursuites du Ministère public contre certains apatrides affirmaient que l'apatridie n'était pas reconnue par la loi française, était une situation illégale ; les anciens ressortissants allemands qui avaient perdu leur nationalité étaient encore, aux yeux des juges français, des sujets ennemis. Il y avait donc lieu d'appliquer sur leurs biens les mesures de séquestre que l'on avait énoncées contre les ressortissants de nations ennemies. On avait dégagé cette règle fondamentale : « Que tout homme doit avoir une nationalité, tout homme doit appartenir à un Etat à l'égard duquel il

exerce les droits et est tenu des obligations qui sont les conséquences de la vie en société » (1).

Mais la Cour de Cassation avait rejeté la prétention : selon les règles mêmes de la loi française, rédigée par le législateur dans le cadre de sa souveraineté, dans l'ignorance totale des autres réglementations, il peut naître des conflits négatifs de nationalité, partant des apatrides. Cette loi admet leur existence sous peine d'incohérence. On ne saurait assimiler les apatrides à des nationaux, car la nationalité comporte, en plus de l'élément négatif de non rattachement à un Etat étranger, un élément positif, un lien juridique à la France. Mais on ne peut appliquer à ces étrangers, au sens large, les mesures visant tel ou tel pays en particulier.

(1) Pour Pillet, celui qui a abdiqué sa nationalité sans en acquérir une autre, continue à avoir pour statut personnel sa loi nationale d'origine. On n'appliquera la loi du domicile qu'en cas de nécessité absolue. *Traité de Droit international privé*, p. 253.

AUDINET. — *Les Heimatlosen et leur condition juridique au Journal Clunet*, 1925, p. 882 et suiv.

VINDRY. — *L'Apatridie*, p. 63.

Cf. Cass. Req. 15 Mars et 1^{er} Août 1922 — D. 1923 — I. 96 et *Journal*, 1922, p. 399 : « attendu que le pourvoi soutient que la situation d'un individu sans nationalité, si elle est volontaire et prolongée, est illicite, contraire aux principes d'ordre public résultant des lois françaises sur la nationalité, d'après lesquelles toute personne doit avoir une nationalité, et qu'elle ne peut, par suite, ouvrir aucun droit ;

« Mais attendu que, si les lois françaises se sont efforcées de diminuer le nombre des personnes sans nationalité, aucune d'elles ne prohibe ou ne considère comme illicite la situation d'un individu étranger qui, après avoir définitivement perdu sa nationalité, s'établit en France sans en acquérir une nouvelle ;

Cf. Nancy, 10 Juin 1914, *Revue critique droit International*, 1914, p. 579.

Tr. civ. de Versailles, 18 Mars 1920, *Journal*, 1921, p. 842.

Tr. civ. Aix, 27 Décembre 1921, *Journal*, 1922, p. 130.

Tr. civ. Lyon, 23 Juillet 1921, *Journal*, 1921, p. 927.

Contra : Havre, 31 Décembre 1920, *Journal*, 1920, p. 547.

Paris, 28 Décembre 1921, *Strauss, Journal*, 1921, p. 139.

La définition de Zeballos : « Un *heimatlos* est celui qui est libre ou détaché du lien de nationalité », indique deux sources d'apatridies : l'apatride peut n'avoir jamais eu de nationalité par suite d'un conflit négatif des législations. Il peut aussi avoir été détaché, volontairement ou non, d'un lien national.

Le cas type d'apatridie de naissance est celui d'un enfant né dans un pays appliquant le *jus sanguinis*, d'un père appartenant à une nation appliquant exclusivement le *jus soli*. Par exemple, c'était le cas d'un enfant argentin né en Allemagne. La loi allemande suivant le principe du *jus sanguinis*, la loi argentine, celui du *jus soli*, il était forcément apatride.

Un exemple d'apatridie résultant de la dénationalisation, nous vient des traités qui ont suivi le Traité de Versailles, le Traité de Saint-Germain de 1919 avec l'Autriche, le Traité de Trianon (1919) avec la Hongrie, qui, dans l'attribution de nationalité des différents pays composant le territoire de l'Autriche-Hongrie, ont retenu un élément particulier que l'on appela « l'indigénat ». Cet élément très imprécis créa tant d'apatrides qu'il a fallu des accords bilatéraux, notamment l'accord de Brno de 1930, pour en réduire le nombre.

Nous ne nous étendrons pas sur les déchéances politiques du droit de cité (2), qui ont mis le problème de

(2) « ...divers Etats, surtout les Etats de régime totalitaire — à commencer par l'U.R.S.S. — ont créé une catégorie d'étrangers déchus de leur droit de cité.

Ces Etats ont ainsi répudié une des obligations internationales consacrées par l'ancien droit international public d'avant guerre, l'obligation pour l'Etat de ne pas répudier ses ressortissants, de ne pas rompre le lien politique qui lie le citoyen à son Etat. On a ainsi fait revivre une institution qu'avait connue l'Etat antique, comme l'indique Fustel de Coulanges dans son ouvrage magistral sur la Cité antique, l'ostracisme », dit M. SCHEFTEL à la séance du Comité Français de droit international privé, relative au statut des étrangers, du 23 Mai 1938.

l'apatridie à l'ordre du jour. Elles relèvent du droit public et nous intéressent seulement par les solutions françaises concernant l'établissement des réfugiés dont nous traiterons plus loin.

La loi française, presque parfaite du point de vue international, évite la plupart des conflits négatifs de nationalité.

Elle décide notamment, jusqu'au décret-loi du 12 Novembre 1938 dont nous parlerons dans le premier Titre, que les enfants d'apatrides naissent français (Art. 1 de la loi de 1927, 7°). Aussi, pour rencontrer la possibilité de naissance d'un apatride en France, il faut supposer un concours de circonstances dans lequel l'application étrangère, et l'interprétation stricte de la loi française, permettent de ne pas accorder la nationalité française ; tel est l'enfant né de parents étrangers qui, en vertu de leur loi nationale, ne lui transmettent pas leur nationalité (3).

(3) Cf. Tr. Civ. Seine 24 Mai 1939, *Revue de droit international privé*. 1932, p. 685.

Cour d'appel d'Aix, 24 Février 1938, *Revue critique*, 1938, p. 452, statuant sur un individu né à l'étranger d'un père apatride et d'une mère française.

M. le doyen LOUIS-LUCAS, dans son rapport sur les « réformes à apporter à la législation sur la nationalité », fait remarquer à propos de la famille naturelle, que par suite de son souci de ne régler que la seule nationalité française et non les nationalités étrangères, « le législateur a été amené à employer des formules qui apparaissent comme un peu gênées. Il dit de l'enfant « qu'il prendra la nationalité française de son père », et non pas « la nationalité » de son père, quelle que soit cette nationalité. On pourrait généraliser en précisant seulement que si la loi étrangère ne donne pas à l'intéressé, en dépit des circonstances de la reconnaissance ou de la légitimation, la nationalité étrangère que nous étions prêts à lui reconnaître par esprit de réciprocité, nous le tiendrons pour Français s'il a le moindre titre à être tenu pour tel, de telle manière qu'il ne soit pas privé de toute espèce de nationalité » (*Trav. du Comité Français de droit international*, 1936-37, p. 55, 4^e année).

Un des cas les plus intéressants d'apatridie découlait du principe de l'indépendance de nationalité des époux, consacrée par la loi de 1927. La loi était bien rédigée et prévenait presque tous les cas d'apatridie, en décidant que la femme dont la loi nationale impose l'acquisition de la nationalité du mari et la perte de la sienne propre, ne devenait pas apatride. Elle était française (loi de 1927, article 8). L'apatridie du mariage n'était plus qu'un cas d'école (4).

Et l'évolution récente du problème a montré que la loi française était trop libérale.

La perte de nationalité aurait pu constituer une source d'apatridie importante. On pourrait concevoir qu'un Français renonce à sa qualité pour être déchargé de certaines obligations qui lui pèsent. Il deviendrait apatride.

Cette faculté lui est refusée par la loi qui consacre la perte de l'allégeance française à l'occasion seulement de l'acquisition d'une autre nationalité, pour éviter le conflit positif ou cumul de nationalités.

Article 9, 1° de la loi de 1927 : « Perdent la nationalité de Français :

1° Le Français naturalisé à l'étranger, ou celui qui acquiert, sur sa demande, une nationalité étrangère par l'effet de la loi, après l'âge de 21 ans ».

La perte de nationalité est donc soumise à l'autorisation du Gouvernement qui vérifie si les conditions imposées sont remplies.

Il reste toutefois, dans les cadres de la loi, une source limitée d'apatridie, dans la perte de la nationalité à titre

(4) La loi du 18 Mars 1917 refuse la nationalité française aux femmes de nationalité ennemie épousant des Français sans autorisation du Gouvernement.

La femme apatride qui épouse un Français n'acquiert pas de plein droit la nationalité française ; pour l'acquérir, elle doit, avant le mariage, rédiger une déclaration.

de peine, et dans la déchéance infligée aux naturalisés (5).

La possession d'esclaves. Le projet de loi du 6 Mars 1934 proposait de dire que la perte de la qualité de Français à la suite de la possession ou du commerce d'esclaves, ne pourrait résulter que d'une décision de justice passée en force de chose jugée. Ce cas, cependant, est si rare que nous estimons la réforme inutile.

L'emploi dans un service public étranger (Loi de 1927, art. 9, 4°) suivi d'une injonction du Gouvernement français restée sans effet.

Le défaut de loyalisme (Art. 9, 5° de la loi du 10 Août 1927) qui est un régime conçu au cours de la dernière guerre pour frapper les naturalisés de fraîche date qui avaient marqué leur peu d'attachement à la France. La loi du 18 Juin 1917, d'ailleurs, qui avait perdu son efficacité, retrouve son application aujourd'hui, puisque nous sommes en état de guerre.

(5) Pour certains, ces cas sont inutiles. Ils empêchent l'Etat qui rejette l'individu hors de sa communauté de prendre contre lui les sanctions qu'il mérite. Ils créent des cas d'apatridie qu'il eût mieux valu éviter.

« Qu'on punisse celui qui a péché contre sa patrie par la privation de tous les droits qu'on voudra : c'est logique, c'est désirable ; mais qu'on ne fasse pas volontairement de lui cette espèce de demi-mort civil, qu'on garde autorité sur lui, pour avoir action sur lui », dit le doyen LOUIS-LUCAS. M. ANCEL n'était pas de son avis :

« Je remarque, dit-il, qu'on la condamne en général en disant qu'elle est un moyen répressif qui pourrait être beaucoup plus utilement rempli par les institutions répressives normales, c'est-à-dire par des pénalités applicables à ceux qui se sont rendus coupables d'un délit. En réalité, elle a une toute autre portée. (Je ne parle en ce moment que de la déchéance judiciaire, car c'est précisément la plus attaquée. Cette déchéance judiciaire, on ne l'applique qu'à ceux qui ont acquis volontairement la nationalité française, et plus spécialement aux naturalisés). Lorsqu'on naturalise une personne, on suppose que cette personne a adhéré, en quelque sorte, à ce qu'on pourrait appeler la communauté française... Elle se justifie encore beaucoup plus sur le terrain pratique... » LOUIS-LUCAS, *Travaux du C.F.D.I.P.*, 1937-38, II^e année, séance du 22 Novembre 1937, p. 30.

Ne sont menacés par la loi que ceux qui sont devenus Français pour l'avoir voulu et demandé.

Cette déchéance est judiciaire.

Tels sont les cas possibles d'apatridie dans la législation française récente.

La condition des apatrides ne différerait aucunement, jusqu'ici, de la condition des étrangers, avec cette réserve qu'ils étaient privés de protection consulaire, et demeureraient sans défense devant l'autorité publique. M. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE en faisait récemment la remarque au Comité français de droit international privé (6).

L'expression de Folleville « ces vagabonds internationaux » a perdu sa vogue d'antan, et certains auteurs, tel M. NITTI, comparent la situation des Italiens dénaturalisés par la loi du 31 Janvier 1926, qui vivent en France, à celle des individus qui, jadis, étaient frappés de mort civile (7).

Au contraire de tout étranger ordinaire, il ne possède pas de passeport lui permettant d'entrer librement en France et d'en sortir. Non seulement les droits civils lui sont enlevés, car il ne peut offrir la réciprocité diplomatique exigée, mais les secours sociaux devraient lui être

(6) M. DE LA MORANDIÈRE, *Travaux du Comité de droit International privé*, séance du 22 Novembre 1937, p. 33 ; « J'ai été frappé par cette idée de la déchéance des apatrides. Au fond, cela les débarasse simplement des charges qu'ils avaient. J'ai l'impression qu'un homme se débarrasse bien de certaines charges, mais que, tout de même, dans la vie, il peut avoir besoin de la protection de tel ou tel gouvernement ; et quand il est sans nationalité, il est, en somme, sans protection. Dans la vie internationale, à l'heure actuelle, ne dépendre d'aucun gouvernement, ne pouvoir réclamer la protection d'aucun gouvernement, c'est souvent extrêmement pénible et dangereux » ; « on est à la merci de l'arbitraire de tous les Gouvernements ».

(7) GARGAS. — *Die Staatenlosen*, p. 25.

SUFFRIAN. — *Op. cit.*, p. 8.

NITTI. — La situation juridique des émigrés italiens en France, *Revue générale de droit international public*, 1929, p. 739 et suiv.

refusés, tels l'assistance médicale gratuite et obligatoire, et l'assistance judiciaire.

Mais ces points de détails n'ont pas l'importance des deux graves questions qu'ils ont soulevées : la détermination de leur statut personnel et la preuve de l'apatridie.

Dans tous les cas où les règles acquises en matière de conflits de lois appliquent la loi nationale de l'individu, quel régime faut-il appliquer à l'apatride ?

Ainsi, en matière d'état et de capacité, d'après la majorité des auteurs (8), il n'appartient pas à la loi française d'attribuer à l'étranger des droits privés que sa législation personnelle lui refuse ou qu'elle ignore. On a proposé plusieurs substituts : loi du domicile, loi nationale antérieure, *lex fori*, loi du lieu de naissance.

Contre le système de la loi du domicile, on oppose la difficulté du critère du domicile, contre celui de la loi nationale antérieure, la volonté souvent contraire de l'intéressé, et le nombre de cas où il n'a jamais eu de nationalité d'origine. Certains voient favorablement l'adoption de la loi du lieu de naissance, car sa stabilité assure à l'apatride un statut aisé à déterminer.

Nous n'entendons pas peser les mérites de telle ou telle solution ; la jurisprudence française est aujourd'hui bien assise, elle applique constamment la loi du domicile. Elle a été approuvée par la Convention de La Haye du 12 Juin 1902 (9) et les diffé-

(8) WEISS, *Traité*, p. 236.

(9) Aix, 3 Juillet 1875, CLUNET, 1877, p. 1273.

Tr. Civ. Seine, 22 Février 1883, CLUNET, 1883, p. 358.

Tr. Civ. Seine, 22 Décembre 1887, *Gazette du Palais*, 29 Décembre 1887.

Tr. Civ. Seine, 14 Février 1908, *Revue critique de droit international*, 1910.

Tr. Civ. Seine, 28 Novembre 1901, *Clunet*, 1902, p. 390 ; Alger, 7 Juin 1906, *Clunet*, 1907, p. 409, *Revue critique*, 1908, p. 785 ; Paris, 26 Novembre 1913, *Revue*, 1914, p. 581, *Clunet*, 1914, p. 561 ; Tr.

rentes conférences internationales tenues pour la codification du droit des apatrides, jusqu'au protocole relatif à l'apatridie de 1930.

A titre d'exemple, citons les attendus de la Cour d'Orléans dans son arrêt du 29 Février 1928 sur la dévolution du Château de Chambord au prince Elie de Bourbon-Parme. Il s'agissait de savoir si le partage amiable qui lui attribuait le château était valable : « Attendu que,

Civ. Seine, 25 Février 1883, p. 388, 8 Juillet 1926, *Clunet*, 1927 p. 394 ; 31 Mars 1928, *Clunet*, 1931, p. 1020 ; Nîmes, 10 Décembre 1912 S. 1918, 2. 290, également au *Clunet*, 1916, p. 27 ; Paris, 26 Octobre 1913, *Revue*, 1914, p. 130 ; Orléans, 29 Février 1928, S. 1929, 2. 33 ; Tr. Civ. Seine, 21 Avril 1928, *Clunet*, 1929, p. 373 ; Tr. de Saint-Brieuc, 3 Janvier 1939, *Revue*, 1939, p. 276.

La doctrine approuve :

Institut de droit international, session d'Oxford 1880 : lorsqu'une personne n'a pas de nationalité connue, son état et sa capacité sont réglés par la loi du domicile.

La VI^e conférence de la Haye 1928 a décidé d'ajouter à différentes conventions internationales concernant le statut de famille conclues précédemment, un article spécifiant qu'il faudrait appliquer dans les cas prévus par ces conventions, comme loi nationale des apatrides, la loi de leur résidence habituelle, ou à défaut, la loi de leur résidence du moment du mariage. NIBOYET et GOULÉ. — *Textes usuels de droit international*, II, p. 443 et 452-455.

SURVILLE. — *Cours élémentaire de droit international privé*, 7^e édition, N° 142.

AUDINET. — *Précis élémentaire de droit international privé*, 2^e édition, p. 129 et note sous Aix, 9 Juillet 1903, S. 1906, 2.257.

BAUDRY-LACANTINERIE. — *Traité de droit civil*, 3^e édition I, n° 210.

ROLLIN. — *Principes de droit international*, II, n° 101-102 ; DESPAGNET. — *Principes de droit international privé*, 5^e édition, p. 370 ; LAINÉ. — *Etude sur le projet de Code civil belge*, p. 57 ; VALERY. — *Man. de droit international privé*, p. 325 ; LEMONON, *Clunet*, 1910, p. 406 ; VINDRY. — *L'Apatridie*, p. 76 ; AUBRY et RAU. — *Traité de droit civil*, 5^e édition, I, p. 144 ; WEISS. — *Traité de droit international privé*, III, p. 177 ; NIBOYET. — *Traité*, I.

Conclusions du procureur général MATTER, Cas. civ. 13 Avril 1932, Prince de BOURBON-PARME. — *Revue*, 1932, p. 549 ; COLANERI. — *Condition des sans patrie*, p. 87.

Contra PILLET. — *Principes de droit international privé*, p. 313.

ARMINJON. — *Précis de droit international*, II, n° 16.

STOERCK. — Les changements de nationalité et le droit des gens,

dans les cas où les successibles n'ont pas de nationalité certaine comme cela est pour les demandeurs, c'est la loi de leur domicile (résidence) qui régit leur statut personnel et doit être appliquée pour fixer leur capacité, notamment en matière de partage. »

AUDINET constate les avantages de cette solution en matière de succession mobilière. Il affirme que le mariage de l'apatride avec une femme ayant une nationalité sera régi par la loi du domicile du mari, et non par celle du pays dont la femme est ressortissante.

Cette théorie évite aussi, nous dit-il, le déni de justice qu'entraînerait l'application d'une jurisprudence critiquable, selon laquelle les tribunaux français sont incompetents pour juger une contestation entre deux étrangers. Ils devraient, en effet, porter leur litige devant le tribunal national du défendeur. L'apatride n'en ayant pas, il ne pourrait se défendre.

La preuve de l'apatridie est fort difficile parce qu'elle est la preuve négative, en quelque sorte, de l'absence de nationalité. Or, s'il est relativement aisé de prouver que l'on s'est dégagé d'une nationalité, ou que le conflit de deux lois sur la nationalité a empêché une personne d'acquérir aucune des deux nationalités qui auraient pu lui appartenir, il est plus pénible de démontrer que l'on n'a pu en prendre une seconde, ou réintégrer celle que l'on avait perdue.

La question, posée à propos des séquestres des biens

Revue générale de droit international public, 1895, p. 279 : ils proposent le maintien du statut de la nationalité d'origine.

VINDRY. — *Op. cit.*, p. 76 : propose l'adoption de la loi du pays de naissance.

Certains auteurs allemands, FRANKENSTEIN, ZITELMAN, proposent des systèmes compliqués qui n'ont pas été adoptés. Voir Répertoire de droit international de MM. DE LAPRADELLE et NIBOYET, *Heimatlosat*, n° 120 et suivants,

des ressortissants de nations ennemies au cours de la dernière guerre a été tranchée sévèrement par la jurisprudence française. Celle-ci mettait à la charge de l'individu qui se prétendait apatride pour ne pas encourir les mesures de séquestre, la preuve absolue de la perte de nationalité. AUDINET critique en droit cette jurisprudence, qui s'explique, à notre avis, par une méfiance justifiée vis-à-vis d'anciens ressortissants allemands, qui auraient pu très facilement user des dispositions de la loi allemande de 1913, dite loi Delbruck, pour déjouer les autorités françaises. Il concède que la charge de la preuve est à celui qui s'en prévaut : mais il s'agit de la preuve négative d'un fait indéterminé. La mise en œuvre des règles de procédure « *actori incumbit probatio* » et « *reus in excipiendo fit actor* », aurait dû partager le poids de la démonstration des faits entre l'apatride et le ministère public, l'un s'appuyant sur certaines circonstances, l'autre infirmant ses arguments par d'autres faits, etc...

Tel était donc l'état du droit des apatrides avant les modifications substantielles des décrets récents. Son aspect s'est chargé d'un côté administratif et policier que nous devons dégager de l'étude qui va suivre.

TITRE PREMIER

Les modifications récentes du décret-loi du 12 Novembre 1938 aux sources d'apatridie et au statut juridique des apatrides, en particulier des apatrides Russes et Arméniens

Le décret-loi du 12 Décembre 1938 est un décret-loi relatif à la police des étrangers et il fait suite aux mesures de police des décrets des 2 et 14 Mai que nous étudierons dans le Titre III sur l'expulsion des apatrides. Le rapport au Président de la République indique que le sens des réformes apportées au régime de la nationalité sera déterminé par des préoccupations de sécurité nationale :

« Les décrets-lois des 2 et 14 Mai dernier qui réglementent, en France, la situation des étrangers, ont clairement marqué la discrimination que le gouvernement entendait faire entre les individus moralement douteux, indignes de notre hospitalité, et la partie saine et laborieuse de la population étrangère.

Ces textes, qui répondaient à un vœu unanime, ont déjà eu les effets les plus utiles. Nous estimons qu'il serait opportun d'en faciliter encore l'application et d'en com-

pléter les très importants résultats par un certain nombre de mesures les unes nouvelles, les autres destinées à fixer certains points essentiels d'application des principes généraux posés dans les décrets de Mai 1938 ».

Il a modifié, en des points de détail, de nombreux articles de la loi de 1927 sur la nationalité, ceux mêmes que des propositions de loi, notamment celles de 1934, voulaient remplacer par des mesures dérivant d'une inspiration toute différente.

Le décret-loi de 1938 diffère de ces propositions en ce qu'il ne se préoccupe pas directement d'une politique de la nationalité. Le souci de police qui l'a guidé l'en a détaché résolument, et il a entraîné des conséquences qui se révéleront dans le chapitre que nous consacrerons, en deux sections, à étudier, dans la première partie, la modification des sources d'apatridie, dans la seconde, la modification du droit du domicile des apatrides. Le second chapitre relatif aux Russes, Arméniens et assimilés traitera essentiellement de l'effet de la Convention de Genève de 1933 sur leur statut, et nous ne reprendrons les modifications du décret du 12 Novembre à leur égard, qu'à l'occasion de l'exposé général.

CHAPITRE PREMIER

Le décret-loi du 12 Novembre 1938⁽¹⁾

La loi de 1927 consacrait le triomphe de la tendance « libérale » de la loi du 26 Juin 1889 : elle avait ouvert l'accès à la nationalité française dans tous les domaines. Elle a pris en considération des présomptions d'attachement qui ne paraissaient pas auparavant suffisantes, et a donné un plus large pouvoir au Gouvernement d'apprécier dans la naturalisation la sincérité et les chances de stabilité des candidats (2). Elle a voulu réduire le nombre des étrangers qui s'installent en France en assimilant le plus possible ceux qui sont attachés au sol.

Certains auteurs ont manifesté des doutes sur l'utilité d'une politique aussi bienveillante de l'immigration. Ils ont dénoncé un danger national à considérer comme semblables des hommes d'origine et de civilisations différentes. Le doyen LOUIS-LUCAS a écrit que les seuls bons remèdes

(1) Cf. NIBOYET, *Traité*, I, p. 247 et suivantes, n° 218, Addenda aux tomes I et II.

ANCEL. — *Nouvelle Revue de droit international privé*, 1938, p. 723 et s. : La nationalité française et le décret-loi du 12 Novembre 1938.

LOUIS-LUCAS. — *Revue critique de droit international privé*, 1939, p. 25 et s.

MORICE. — *Commentaire du décret-loi du 12 Novembre 1938 sur la nationalité française dans les Lois nouvelles*, 1939, p. 31 et 55.

(2) LEREBOURS-PIGEONNIÈRE. — *Précis de droit international privé*, p. 62.

(3) LOUIS-LUCAS. — *La nationalité française*, Sirey, 1929, p. 16.

à la faible natalité de la France, procédaient des énergies morales plus que des procédés juridiques. M. SAVATIER disait aussi : « ... on ne réussit à assimiler que si l'on est plus nombreux, plus forts et plus vivants que l'élément que l'on prétend s'incorporer, et les nations qui peuvent adopter des étrangers avec le moindre péril sont, en réalité, celles qui ont le plus d'enfants » (4).

Ils rappelaient les tendances hostiles des périodes de crise : les lois des 7 Avril 1915 et 18 Juin 1917 sur la révocation des naturalisations accordées à des étrangers originaires de pays en guerre avec la France, et la loi du 18 Mars 1917, subordonnant à l'autorisation du Gouvernement, l'acquisition de la nationalité française par une femme ressortissant d'un pays ennemi, qui se mariait avec un Français. Le projet préparé par la Société d'Etudes législatives sur le rapport de M. LÉVY-ULLMAN (5) était encore influencé par elles.

Mais les considérations démographiques, plus fortes, appuyées par la doctrine internationale, avaient abouti au projet gouvernemental du 6 Mars 1934 (6). Il avait été rédigé au lendemain de la conférence pour la codification du droit international tenue à La Haye en Avril 1930, afin de permettre la ratification des accords signés par la France à cette occasion, en apportant à notre droit interne les modifications nécessaires. Il luttait contre l'apatridie mieux encore que la loi de 1927, bien qu'il fût très difficile, comme le remarque M. LOUIS-LUCAS, d'aboutir à la solution des conflits de nationalité par la voie de la législation interne, en ignorant résolument les réglementations

(4) SAVATIER. — *La nationalité française, dans les Lois nouvelles*, 1927, 1^{re} partie, p. 327.

(5) *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1918, p. 256, et s.

(6) Projet de loi ayant pour objet de modifier certaines dispositions de la loi du 10 Août 1927 sur la nationalité et interpréter l'art. 8 du 27 Avril 1848, déposé à la Chambre le 6 Mars 1934 (15^e législation doc. parl. n° 3177).

nationales des autres pays (7). La question de la nationalité apparaît, dans ces problèmes, sous son jour le plus nettement international.

Le décret-loi de 1938 place son projet sur le plan de la police. Il n'arrive à la politique de la nationalité qu'en second lieu. Et les caractères de sa réforme découlent de sa forme et de ses préoccupations (8).

a) *Sa forme.* — Un décret-loi est un décret pris par le pouvoir exécutif en vertu d'une loi qui l'y autorise, dans un but précis et pendant un temps déterminé, sous réserve de la ratification du Parlement à l'expiration de ses pouvoirs. Il a force de loi immédiate. De nombreux auteurs ont protesté violemment contre ce procédé hâtif, où le contrôle parlementaire ne s'exerce qu'*a posteriori*, après plusieurs mois de mise en vigueur (9).

M. NIBOYET dit, à propos des décrets-lois du 12 Novembre : « La France souffre actuellement d'un mal législatif grave. D'une part, le Parlement est sans cesse obligé de déléguer au Gouvernement son pouvoir législatif en raison de l'urgence de certains problèmes économiques et financiers. Et, d'autre part, le Gouvernement, usant incontestablement mal d'un pouvoir auquel rien ne le prépare, et abusant surtout de lui, dote la France d'une avalanche de textes mal étudiés, insuffisamment coordonnés, tout à fait étrangers trop souvent à l'ordre économique et finan-

(7) LOUIS-LUCAS. — *Op. cit.*, p. 313 et suiv. : « on peut, semble-t-il, dans l'internationalisation du problème de la nationalité,... distinguer quatre phases essentielles » :

1^{re} phase : La réglementation s'inspirera, avant tout, des intérêts nationaux avec le souci des répercussions internationales possibles.

2^e phase : La convention diplomatique.

3^e phase : Les divers états arrivent à adopter un même régime de règlement des mêmes types de conflits.

4^e phase : L'unification internationale du régime de la nationalité.

(8) Cf. ANCEL. — *Loc. cit.*, p. 727-729.

(9) Cf. ANCEL. — *Loc. cit.*, p. 727-729.

cier, sans aucune histoire législative, et, par suite, d'une très difficile interprétation ».

En ce qui concerne la police des étrangers, la loi de 1927 méritait des retouches urgentes : le décret-loi a paré au plus pressé et accumulé les dispositions de détail, notamment sur le mariage des femmes étrangères avec des Français (Art. 8 de la loi de 1927) et les acquisitions de la nationalité française par le « bienfait de la loi » (Art. 3 et 4). Les textes permettaient à des indésirables de devenir Français quand le Gouvernement aurait voulu se débarrasser de leur présence par des mesures d'éloignement qu'il avait rendues plus efficaces et plus sévères par les décrets-lois des 2 et 14 Mai. « Il eût été absurde », dit M. ANCEL dans son article, « de pouvoir fermer le territoire français à certains individus, tout en leur laissant, largement ouvert, l'accès à la nationalité française ».

Les modifications les plus nécessaires étaient déjà prévues par le projet de loi de 1934 et l'on s'est demandé pourquoi le législateur n'a opéré que de petites retouches, au lieu de suivre méthodiquement le chemin tracé.

Il a été guidé, comme nous le disions, par des préoccupations de police et a voulu éclaircir des points qui avaient embarrassé la pratique.

Suite empirique de retouches de détail, mal ordonnée (le contenu de chaque titre du décret ne correspond pas aux réformes annoncées par sa dénomination), mais répondant à d'urgentes nécessités pratiques, telle est la première conséquence de la formule législative adoptée.

La seconde tient au caractère réglementaire de toutes les dispositions promulguées. Le rapport au Président de la République formule quelques principes que le décret-loi ne reproduit pas. Le législateur se contente de prévoir tous les éléments de la procédure, toutes les circonstances

(10) JOSSE RAND. — D.H. 1939, p. 10, chronique.

de fait qui peuvent se présenter. Il en est résulté des controverses, des difficultés d'interprétation et la notion de domicile telle que le décret-loi l'a définie embarrasse encore les interprètes (11).

M. ANCEL remarque que ce trait accentue encore l'aspect technique de la loi de 1927 qui avait multiplié les alinéas et les distinctions. Il ne lui reproche pas d'être trop complexe, car il lui est reconnaissant d'avoir été assez précise, pour éviter les litiges en raison de son aspect réglementaire.

Pour notre part, nous croyons que les formules embarrassées de la loi n'ont pas toujours donné une solution facile à entrevoir, et nous regrettons, avec M. LOUIS-LUCAS, la complexité du chiffrage des articles qui rend la lecture de la loi si désagréable.

b) *Son but.* — Le législateur veut assurer une meilleure police du territoire. Il exigera la régularité des papiers d'identité pour l'exercice de nombreux droits privés. Il subordonnera le for intérieur aux conditions de droit public. Et les auteurs de protester contre la violation des droits individuels ! Cris sans portée : l'ordre public et la sécurité nationale nécessitent une sauvegarde inflexible. La législation prend un caractère national et particulariste qui heurte les conceptions de la proposition de 1934. La préoccupation de la Conférence pour la codification du droit international tenue à La Haye en 1930 est délaissée : le législateur ne pense plus à éviter les conflits positifs ou négatifs de nationalité. Il ne tient plus compte des données internationales, du respect de l'individu, et ses réformes prêtent à des réserves de principe. La présence d'une masse d'immigrants aussi importante a donné nais-

(11) M. JOSSE-RAND, cité par M. ANCEL, a dit que les décrets-lois « sont des actes hybrides, administratifs quant à la forme, législatifs quant au fond : avec eux, la loi endosse le vêtement administratif ».

sance à cette distinction entre les étrangers quant au statut dont ils jouissent, qui prendra force avec le perfectionnement de la technique administrative. Les pouvoirs de police ont étendu leur étreinte : il faut, pour leur laisser la liberté d'action, restreindre l'accès à la nationalité que l'on avait trop ouvert.

SECTION I. — LES SOURCES D'APATRIDIE

§ 1. — NATIONALITÉ DE L'ENFANT

NÉ EN FRANCE DE PARENTS DE NATIONALITÉ INCONNUE

La loi française de 1927 combine ingénieusement le *jus sanguinis* et le *jus soli* de manière à augmenter les cas d'acquisition de la qualité de Français à titre originaire. Les auteurs du décret-loi ont craint qu'ils ne correspondent pas toujours à un attachement véritable de la part de l'individu. Ils ont modifié ainsi l'article 1^{er}, 7^o, de la loi de 1927 :

« Tout individu, né en France de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue ». Le membre de phrase « ou dont la nationalité est inconnue » a disparu dans la rédaction actuelle. Il avait pour utilité d'éviter l'apatridie de naissance qui ne pouvait se transmettre et ne durait tout au plus qu'une génération. Il n'y avait, semble-t-il, pas de raison de ne pas intégrer des individus qui n'avaient d'attaches avec aucun autre pays. M. NIBOYET dénonçait le danger pour la France de laisser s'établir des réfugiés de races ou origines quelconques en trop grand nombre (12), sans en critiquer le principe.

Certains avaient voulu étendre l'article 1, 7^o, à l'enfant né de parents étrangers qui, en vertu des dispositions de leur loi nationale, ne lui transmettaient pas leur nationa-

(12) *Traité de droit international privé*, I, p. 247, n^o 218.

lité (13). La jurisprudence, vivement contestée, ne l'avait pas fait sous prétexte que les lois sur la nationalité sont de droit étroit et doivent être interprétées strictement (14).

Aujourd'hui, l'individu né en France de parents de nationalité inconnue ne sera pas automatiquement Français dès sa naissance. Il restera apatride, étranger sans nationalité. Mais il pourra tout de même devenir Français par le système d'une des options qualifiées de « bienfait de la loi », ou en réclamant la qualité de Français. Il remplit les conditions de l'article 3 :

« Peut, jusqu'à l'âge de 21 ans accomplis, devenir Français, tout individu né en France d'un étranger et domicilié en France, qui déclarera réclamer la qualité de Français.

S'il est âgé de plus de 16 ans, le déclarant doit être autorisé par le parent, investi de la puissance paternelle ou, le cas échéant, par son tuteur après avis conforme du conseil de famille. S'il est âgé de moins de seize ans, la déclaration peut être souscrite en son nom par son représentant légal, déterminé comme ci-dessus.

(13) MAURY. — *Répertoire de droit international*, voir Nationalité, n° 239.

(14) Seine, 1^{re} Ch., 24 Mai 1932, S., 1932, 2.144, note critique NIBOYET, D., 1934. 2. 5, note Nast : Il s'agissait d'une demoiselle anglaise ayant accouché en France. Elle demande à rechercher la paternité au nom du mineur et intente l'action contre un Argentin qui lui avait écrit des lettres probantes. Le Tribunal tranche la question de savoir si la loi personnelle du mineur lui permet d'intenter l'action en recherche de paternité ;

« Attendu que la qualité de sujet britannique est refusée par sa législation aux enfants naturels d'une Anglaise nés en dehors des possessions britanniques,

« que suivant la loi de 1927 il convient de ne pas envisager comme Français un enfant né en France de parents ne lui ayant transmis aucune nationalité...,

« qu'il s'agit d'une question d'état et qu'il échet de considérer le statut personnel d'un heimatlos né en France comme fixé une fois pour toutes par le lieu de sa naissance ».

L'enregistrement de la déclaration souscrite conformément à l'article 5 ci-après, peut être refusé pour une cause d'indignité. En ce cas, il est statué par décret, rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. Le déclarant dûment appelé a la faculté de produire des pièces et mémoires... »

Art. 4. — « Devient Français, à l'âge de vingt-et-un ans, s'il est domicilié en France, tout individu né en France d'un étranger, à moins que, dans l'année qui suit sa majorité, il n'ait décliné la qualité de Français en se conformant aux prescriptions de l'article 2.

Cette disposition n'est pas applicable :

a) Aux enfants nés en France des agents diplomatiques et des consuls de carrière de nationalité étrangère qui auront la faculté de réclamer la qualité de Français aux conditions fixées à l'article 3 ;

b) A l'individu contre lequel a été pris un arrêté d'expulsion... »

L'avantage est que l'individu étant étranger jusqu'à sa majorité, il peut être écarté du pays par une mesure d'expulsion, ou tout au moins, comme nous le verrons plus loin, il peut être interdit de séjour ou astreint à résider dans un camp de concentration. Les droits de la police sont maintenus. La réforme nous semble heureuse aujourd'hui, car les cas d'apatridie et le nombre d'apatrides ayant progressé dans des proportions effrayantes, la France, pays de refuge, risque d'être infestée par des hommes de moralité douteuse. Elle en assimilera un grand nombre, mais elle tient à ne pas se livrer aveuglément aux pièges de l'automatisme de la loi de nationalité. Le régime des lois de 1889 et 1927 leur imposait la nationalité française, mais interdisait aussi qu'on la leur contestât, ou qu'on pût les empêcher d'en réclamer les prérogatives. Le régime instauré permet de rejeter définitivement les apatrides dont on ne veut pas : s'ils sont utiles à la nation, on les laissera se fixer en France ; les articles précités lui permettront de

réclamer la nationalité française dans certaines conditions ou de devenir automatiquement Français à 21 ans ; la faculté de répudiation prévue à l'article 4, alinéa 1, et l'article 2, alinéa 3, n'a de sens que s'il a conservé la nationalité de ses parents. Le défaut n'est donc pas permanent, et l'on arrive aussi bien après le décret-loi de 1938 à résorber les noyaux d'apatrides qu'avant sa rédaction. Seule, la police a accru son pouvoir. Pour demeurer apatride, il faudrait qu'il établisse son domicile hors de France ; le système de la loi de 1927 ne jouerait plus, mais la France n'aurait plus intérêt à revendiquer des individus qui n'ont aucun lien avec elle.

§ 2. — ACQUISITION PAR LE BIENFAIT DE LA LOI

L'efficacité des mesures de police prises contre un apatride mineur né en France, est affermie par la réforme des cas d'acquisition de la nationalité française par le « bienfait de la loi ». Il y en a trois dans la loi de 1927 :

1° Tout étranger né en France de parents nés à l'étranger peut, jusqu'à 21 ans, réclamer la nationalité française, pourvu qu'il soit domicilié en France (nous venons de le rencontrer) ;

2° Tout fils d'étranger né en France et qui s'y trouve domicilié à sa majorité devient automatiquement Français à moins qu'il ne répudie la nationalité française entre 21 et 22 ans (c'est la seconde hypothèse que nous envisagions tout à l'heure) ;

3° Deviennent Français, sans faculté de répudiation, les enfants mineurs non mariés d'une personne ayant acquis la nationalité française soit par la naturalisation, soit par l'un des cas d'acquisition par le « bienfait de la loi ».

Dans ces trois hypothèses, l'acquisition de la nationalité était empêchée aux termes de la loi de 1927, à l'étranger

contre qui a été pris « un arrêté d'expulsion dont les effets n'ont pas été suspendus ».

Le décret-loi apporte une condition supplémentaire de régularité de résidence, conformément à l'esprit des art. 1 et 2 qui édictent :

Art. 1. — « Les étrangers ne peuvent bénéficier des droits dont l'acquisition, l'exercice ou la jouissance sont subordonnés par les textes législatifs ou réglementaires à des conditions de domicile ou de résidence en France que si, au moment de l'acquisition, de la jouissance ou de l'exercice de ces droits, ils sont autorisés par les autorités administratives compétentes à séjourner sur le territoire français, pendant une durée supérieure à un an. Les permis de séjour accordés pour un an ou moins d'un an, ne peuvent, même s'ils ont été renouvelés, tenir lieu de l'autorisation ci-dessus exigée.

Les étrangers qui auront, soit cessé d'avoir leur domicile ou leur résidence régulière en France, soit reçu l'ordre des autorités administratives compétentes de quitter le territoire, ne pourront plus se prévaloir du bénéfice de l'alinéa précédent. »

Cette condition de validité d'autorisation au séjour doit se retrouver chez les représentants légaux :

Art. 2. — « Les mineurs étrangers qui ne sont pas soumis à la réglementation relative au séjour des étrangers en France, ne peuvent bénéficier des droits visés à l'article 1, que si leur représentant légal, au cas où il serait lui-même étranger, remplit personnellement les conditions exigées par ledit article ».

Les rédacteurs ont modifié auparavant deux points précis que la loi de 1927 n'avait pu régler :

1° L'article 5 de la loi de 1927, relatif à l'enregistrement des déclarations d'acquisition ou de répudiation de la nationalité française, prévoyait l'insertion de ces déclarations au *Bulletin des lois*. La loi du 19 Avril 1930 supprime

le *Bulletin des lois* dans le but de faire insérer les annonces qui devaient y paraître, dans le *Journal Officiel*. La pratique avait négligé cette publicité et l'article 5 du décret-loi consacre cet oubli :

Art. 15. — « L'alinéa 3 de l'article 2 de la loi du 10 Août 1927 est abrogé ».

2° L'alinéa 4 de l'article 3 de la loi de 1927, décidait que la participation volontaire aux opérations de recrutement dans les conditions visées par les lois militaires, pour les fils d'étrangers nés en France, « tient lieu de la déclaration » qui acquiert la nationalité, et qui est ordinairement souscrite devant le juge de paix. On se demandait à quel moment se produisait l'acquisition de la qualité de Français : à partir de l'incorporation, de l'engagement militaire et de la demande d'inscription sur les listes du recensement, ou à partir de la comparution devant le conseil de révision ? Puisque la loi assimile l'option tacite et la réclamation expresse, M. LOUIS-LUCAS a estimé que le changement se produit au jour de la demande d'incorporation (15). M. NIBOYET, partant du principe que l'étranger peut toujours exciper de son extranéité (et en particulier au cas si fréquent de l'inscription d'office) pense que la participation aux opérations de recrutement devient effective par la comparution devant le conseil de révision,

(15) LOUIS-LUCAS. — *La Nationalité française*, p. 91.

« Est-ce seulement, à dater de son incorporation ou rétroactivement, à dater de la signature de son engagement ? On se souvient que, dans le cas de réclamation expresse, la nationalité est acquise à dater de la demande. Bien que cette solution nous soit apparue comme critiquable, il paraît difficile de ne pas l'accueillir ici encore, puisque le législateur s'y est montré très favorable et qu'il a entendu assimiler la réclamation tacite à la réclamation expresse. Si, d'ailleurs, il n'en était pas ainsi, l'intéressé pourrait parfois être incité à préférer la voie de la réclamation expresse ; et n'est-ce pas l'intérêt de la France que, choisissant la voie de la réclamation tacite, il s'acquitte tout de suite et volontairement de ses obligations militaires ? »

et c'est à cette date seulement que l'intéressé sera considéré comme Français (16).

L'article 16 du décret ajoute un alinéa à l'article 5 de la loi de 1927 : « La participation aux opérations de recrutement dans les conditions prévues à l'alinéa 4 de l'article 3, confère la qualité de Français à dater du jour de la comparution volontaire de l'intéressé devant le conseil de révision », suivant ainsi l'opinion de M. NIBOYET.

Mais ces réformes de détail paraissent insignifiantes en comparaison des mesures de police insérées dans le système de l'acquisition par le « bienfait de la loi ».

Dans la loi de 1927, l'étranger autorisé à séjourner en France pouvait invoquer les articles 3 et 4. Il suffisait, lorsqu'il avait été frappé par une mesure d'expulsion (et le rédacteur de 1938 veut en assurer la possibilité plus étendue comme nous venons de le voir), d'avoir obtenu une permission de séjour temporaire de l'autorité administrative, pour retrouver la faculté d'acquisition. Les auteurs du décret-loi ne pouvaient asseoir leur système sur des bases aussi peu solides. Ils ont formulé deux règles dont la première prend place dans la loi de 1927, et l'autre déjà citée est posée par l'article 1 du décret.

a) Les alinéas des articles 3, 4 et 7 sur l'empêchement causé par une mesure d'expulsion sont modifiés ;

Art. 12. — « L'alinéa 5 de l'article 3 de la loi du 10 Août 1927 est modifié ainsi qu'il suit ;

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à l'individu contre lequel a été pris un arrêté d'expulsion ou un arrêté d'assignation à résidence, qui n'aura pas été expressément rapporté dans les formes où il est intervenu ».

L'alinéa 6 de l'article 4, le chiffre 1 de l'alinéa 4 de l'article 7, sont modifiés en conséquence. Un arrêté d'expul-

(16) NIBOYET. — *Traité de droit international privé*, t. I, n° 187.

sion dont l'exécution est simplement paralysée par un sursis révocable continuera à suspendre l'acquisition de la nationalité. C'est une réforme heureuse qui complète celle qui refuse d'assimiler immédiatement les individus nés en France de nationalité inconnue. Ces jeunes gens que l'on aura expulsés ne pourront plus en aucune manière devenir Français. Il vaut mieux qu'ils restent apatrides avec toutes les misères individuelles comportées par leur situation, plutôt que la collectivité en souffre. Jusqu'au décret de 1938, des abus avaient été commis, et l'on a dû réagir. L'apatride demandait un sursis à l'exécution parce qu'il ne pouvait quitter le territoire n'ayant pas de passeport, et la police, pleine d'humanité, le lui accordait. Il se hâtait alors de souscrire la déclaration acquisitive de la nationalité française — et narguait les autorités.

Le décret-loi du 2 Mai, complété par celui du 12 Novembre, a institué par ailleurs des succédanés de l'expulsion pour les individus qui ne peuvent pas quitter le territoire. L'article 14 étend à ces succédanés la portée des modifications étudiées.

b) L'innovation de l'article 1, qui dépasse le droit de la nationalité puisqu'elle prétend définir, selon des règles tendancieuses, le domicile et la résidence, rend nécessaire, pour l'étranger qui veut acquérir la nationalité française par « le bienfait de la loi », et fait preuve de son domicile en France, l'obtention d'un permis de séjour de plus d'un an. Cette condition rend presque inutile la réforme précédente. Un expulsé qui demeure en France grâce à un sursis momentané, ne possède pas de titre de séjour suffisant (17). M. NIBOYET s'indigne du véritable déplacement du centre de gravité de l'article 3 « désormais détaché d'une idée de droit sauf indignité » pour devenir « une

(17) Voir dans les Lois nouvelles, 1939, I, p. 54, les réflexions de M. B. MORICE sur l'opportunité du redoublement des mesures précitées.

faveur à base purement policière ». Il propose de faire prévaloir ce qui lui paraît être l'esprit du décret sur le texte, en n'appliquant pas la condition de résidence édictée par l'article 1^{er} à la matière de la nationalité. Ce dernier texte serait limité à la jouissance des droits en général.

Nous estimons au contraire que l'intention des rédacteurs a été précisément d'affermir le contrôle de la police. Les apatrides nés sur le sol de la France, lui sont soumis et ne pourront lui échapper que s'ils sont en règle avec elle : le décret d'application du 10 Décembre 1938 modifie en ce sens le décret du 10 Août 1927. L'article 4 relatif aux déclarations de nationalité décide que l'intéressé qui souscrit une déclaration acquisitive doit justifier « que son domicile en France répond aux conditions exigées par les articles 1 et 2 du décret du 12 Novembre pour lui permettre de bénéficier du droit de réclamer la nationalité française. La date, le numéro, l'ordre et la durée du titre de séjour le concernant, ainsi que l'autorité qui l'a délivré sont énoncés dans la déclaration » (18).

Ainsi, le souci de police a orienté la politique de la nationalité hors de sa route habituelle. Quand cela est possible, une première déviation permet à la loi, non de créer des apatrides, mais de ne pas assimiler ceux qui pourraient naître tels.

§ 3. — LA NATIONALITÉ DE LA FEMME

La loi de 1927 avait consacré le principe de l'indépendance de la nationalité de la femme, mais avait toujours essayé d'éviter de la rendre apatride et elle était presque parfaite sur ce point.

La Française épousant un étranger ne pouvait perdre sa

(18) NIBOYET. — Addendum au Tome I, p. 4-5, contra ANCEL, *loc. cit.*, p. 739.

nationalité, que si la loi nationale du mari lui imposait d'acquérir celle de son époux, et si le ménage établissait son premier domicile à l'étranger.

L'étrangère épousant un Français devenait Française de plein droit dès que l'Etat d'origine lui retirait d'office sa nationalité, car, disait-on, il vaut mieux rendre immédiatement Française la femme du Français que de la laisser apatride. Le projet de la loi de 1934 voulait même imposer la nationalité française à la femme apatride qui épouse un Français.

A côté de ces mesures prises dans l'intérêt de la solution des conflits internationaux, la loi de 1927 avait établi la possibilité d'une option expresse pour la nationalité du mari. Cette option était expliquée par certains, par un reste d'influence du principe d'unité de nationalité des époux au moment du mariage (19).

Quoiqu'il en soit, la perfection de la technique législative avait suscité l'approbation générale en cette matière.

La pratique des mariages blancs a renversé la tendance internationaliste du législateur. Il a cessé de faire du mariage une mécanique délicate qui accordait à l'étrangère la nationalité française quand elle le voulait ou lorsque sa nationalité l'y contraignait. Il a vu que de nombreuses étrangères avaient contracté mariage avec des Français pour rendre inefficaces les mesures de police dont elles avaient fait l'objet. Elles choisissaient, parmi les vieillards d'un asile, des maris dont elles achetaient la complaisance.

Le projet de 1934 décidait que l'étrangère qui épouse un Français, ne deviendrait pas française par l'effet de son mariage si elle avait été antérieurement l'objet d'un arrêté d'expulsion. Il permettait au Gouvernement, dans les six mois du mariage, de refuser pour indignité, sur

(19) LEREBOURS-PIGEONNIÈRE. — *Précis*, p. 126.

avis conforme du Conseil d'Etat, l'enregistrement de la déclaration par laquelle une femme étrangère avait réclamé la nationalité française de son mari.

Un projet de loi déposé le 26 Décembre 1935, relatif à la nationalité de la femme mariée, avait même proposé que l'étrangère qui épouse un Français ne pourrait devenir française que par naturalisation.

Le décret-loi du 12 Novembre 1938 dispose que l'étrangère qui épouse un Français n'acquiert la qualité de Française que sur sa demande expresse, formulée par voie de déclaration souscrite avant la célébration du mariage. Il en est ainsi, même si la loi nationale de la femme lui fait perdre obligatoirement sa nationalité d'origine. Dès lors, la femme pourra devenir apatride, soit qu'elle n'ait pas réclamé la nationalité française, soit que, dans certains cas précisés par le décret-loi, sa réclamation ait été écartée d'office ou à la suite d'une procédure d'indignité.

M. NIBOYET reproche au décret-loi d'avoir permis l'apatridie.

Il est certes malheureux que le législateur ne soit pas animé de l'esprit international dans sa réglementation de la nationalité. Mais sur le plan de la protection nationale que le décret adopte délibérément, il importe peu d'empêcher les femmes qui ne réclameraient pas la qualité de Française d'être apatrides, mais il est nécessaire que les femmes ne deviennent pas françaises lorsqu'elles sont indésirables ou dangereuses à la sécurité nationale.

La réforme a été approuvée par certains auteurs pour sa simplicité et pour la netteté du caractère de cette acquisition de la nationalité française, quand elle a lieu (20). Elle ne devient plus qu'un cas d'acquisition par le « bien-fait de la loi », et comme telle, elle est soumise au même

(20) ANCEL. — *Loc. cit.*, p. 750.

système de contrôle que les autres réclamations acqui-sitives de nationalité.

Le décret décide expressément, pour confirmer ce juge-ment, que la femme étrangère ne peut réclamer la natio-nalité française de son mari, dans trois cas prévus par l'article 8 nouveau de la loi de 1927, qui sont semblables aux impossibilités d'acquérir par le « bienfait de la loi » :

a) la femme contre laquelle a été pris un arrêté d'expul-sion ou d'assignation à résidence qui n'a pas été rapporté expressément dans les formes où il est intervenu ;

b) la femme qui, dans les six mois de la déclaration, se sera vu refuser l'acquisition de la nationalité française par décret rendu à la demande du Ministre de l'Intérieur sur la proposition du Garde des Sceaux et sur avis conforme du Conseil d'Etat.

L'article 3, alinéa 3, de la loi de 1927 portait, pour l'acquisition par le « bienfait de la loi » :

« L'enregistrement de la déclaration, souscrit conformé-ment à l'article 5 ci-après, peut être refusé pour cause d'indignité. En ce cas, il est statué par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. Le déclarant dûment appelé a la faculté de produire des pièces et mémoires. La décision doit intervenir six mois au plus près après la déclaration... »

Le décret-loi l'a simplement étendu au cas de l'acqui-sition par mariage.

c) l'article 7 du décret-loi du 12 Novembre 1938 décide que l'étranger ne peut se marier en France que s'il a obtenu un permis de séjour valable pour plus d'un an. L'article 8 prévoit que toute contravention à cette disposition sera punie, pour l'étranger qui se serait introduit irrégulière-ment en France, d'une amende de 16 à 300 francs et d'un emprisonnement de 3 à 6 mois, et pour l'officier de l'état civil qui aurait célébré le mariage, de l'amende prévue par l'article 192 du Code Civil au cas où le mariage a été

célébré sans les publications requises ou les dispenses exigées par la loi. Et l'article 19, modifiant l'article 8^e de la loi de 1927, décide que la femme étrangère qui aura contracté mariage en France avec un Français, sans respecter les conditions édictées sur le mariage des étrangers en France, ne pourra acquérir par réclamation la nationalité de son mari.

Le texte du décret-loi est rédigé comme suit :

« Art. 7. — Sans préjudice de l'application des dispositions du titre V du livre I du Code civil, le mariage de l'étranger ne pourra être célébré en France, que si l'étranger remplit les conditions exigées par l'article 1 du présent décret.

« Art. 8. — L'officier de l'état civil qui célébrerait le mariage d'un étranger en violation des dispositions de l'article précédent sera passible de l'amende prévue à l'article 192 du Code civil : l'étranger qui, sans remplir les conditions exigées par l'article précédent, aura contracté mariage en France, sera puni d'une amende de 16 à 300 fr. et d'un emprisonnement de trois mois au moins et de six mois au plus ».

Le mariage contracté en contravention de ces articles est-il nul ?

On pourrait le soutenir, car le problème posé relève de la jouissance des droits des étrangers. On ne saurait accomplir un acte juridique si l'on n'a pas le droit de le faire : l'acte est nul. Or, en droit international privé, pour qu'un étranger puisse se prévaloir d'un droit qui lui serait reconnu d'après les règles du conflit des lois, il faut d'abord qu'il en ait la jouissance.

L'étranger qui ne remplit pas les conditions de régularité du séjour en France n'a plus la jouissance des droits : « Les droits dont l'acquisition, l'exercice ou la jouissance sont subordonnés par les textes législatifs ou réglementaires, à des conditions de domicile ou de résidence... »,

dit l'article 1 du décret-loi qui a donné le principe de l'interdiction.

L'article 7 décide qu'il n'a pas le droit de se marier, faisant ainsi dériver ce droit du domicile, quoique l'article 165 du Code civil décide seulement que le mariage peut être célébré dans le lieu où l'un des époux a son domicile ou sa résidence, l'autre époux pouvant n'en posséder aucun en France.

M. NIBOYET pense que son mariage est nul, et réfute l'objection que les nullités sont de droit étroit et sont limitativement énumérées par la loi, en disant que ce principe fait partie de l'application de la loi française quand la règle de conflit y conduit ; mais elle est postérieure à la question préjudicielle de jouissance.

Il nous semble au contraire que cette interprétation stricte doit se retrouver en matière de jouissance des droits privés. La question de jouissance et la question de conflit de lois sont intimement liées. Quand la question de jouissance aboutit à une annulation de mariage, il ne faudra l'annuler que si le législateur l'ordonne. Fixer la portée de l'article 1 n'est pas dans notre intention. Mais sur ce terrain restreint des nullités de mariage, quand le législateur édicte une sanction de 16 à 300 francs d'amende et de trois à six mois de prison, il faut s'y tenir et ne pas ajouter la nullité dont il ne parle point.

L'article 1 permet cette interprétation. Il ne dit pas « à peine de nullité, les étrangers ne peuvent bénéficier... », mais pose la règle, s'en remettant aux dispositions particulières pour la sanction. Il sera très difficile de statuer quand la disposition n'en contient pas. Mais si elle est explicite, on ne saurait l'élargir.

« Art. 19. — L'article 8 de la loi du 10 Août 1927 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« La femme étrangère qui épouse un Français n'acquiert la qualité de Française que sur sa demande expresse, for-

mulée par voie de déclaration souscrite avant la célébration du mariage.

« La déclaration prend effet de plein droit six mois après la célébration du mariage. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables :

a) A la femme qui aura contracté mariage en France sans remplir les conditions exigées par la loi pour le mariage des étrangers en France ;

b) A la femme contre qui a été pris un arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence qui n'aura pas été expressément rapporté dans les formes où il est intervenu ;

c) A la femme qui, dans le délai prévu à l'alinéa 2 se sera vu refuser l'acquisition de la nationalité française par décret rendu à la demande du Ministre de l'Intérieur, sur la proposition du Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et sur avis conforme du Conseil d'Etat. »

La lecture des articles fait ressortir une différence avec les cas d'acquisition par le bienfait de la loi : la déclaration souscrite par une étrangère qui épouse un Français ne prend effet que six mois après la célébration du mariage. La précaution du décret se comprend aisément : même si les conditions négatives de l'article 19 ne sont pas remplies, le Gouvernement peut vouloir lui retirer la nationalité française qu'elle ne mérite pas. Il tentera, dans les six mois, la procédure prévue pour indignité. Si la déclaration produisait effet immédiatement, sauf déchéance postérieure, la femme serait française pendant quelque temps. Il en résulterait des inconvénients quant à l'application de son statut personnel, et surtout pour l'Etat, l'impossibilité de prendre une mesure de refoulement d'expulsion. Le décret a suspendu, pendant six mois, les effets de la déclaration pour laisser libre action à la procédure de la déchéance éventuelle. Du point de vue pratique, nous approuvons encore la décision.

§ 4. — PERTE DE LA NATIONALITÉ

Dans la loi française, la perte de la nationalité consacre généralement l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère et respecte la volonté individuelle. La loi a prévenu l'apatridie en demandant à l'individu de justifier de l'acquisition d'une nouvelle nationalité pour pouvoir perdre la qualité de Français.

Le décret-loi de 1938 n'apporte aucune modification à la perte volontaire. Il modifie au contraire la perte à titre de peine et la perte-déchéance.

I. — *Perte à titre de peine.*

La perte à titre de peine est la source d'apatridie la plus caractéristique et la loi de 1927 l'avait maintenue, préférant à la construction élégante d'une loi qui respecterait les règles internationales, des dispositions ménageant l'ordre public.

Aux cas anciens le décret-loi n'apporte aucune modification sensible.

Mais il en ajoute un autre :

« Art. 22. — Les articles 9 et 10 du 10 Août 1927 sont ainsi modifiés :

« Art. 9. — Perdent la nationalité de Français :

... 6° Le Français qui, possédant la nationalité d'un pays étranger dont il se comporte en fait comme le national, est déclaré avoir perdu la nationalité française par décret rendu dans les formes prévues à l'article 10. Cette mesure pourra, dans les mêmes formes, être étendue à la femme et aux enfants mineurs. »

L'article 22 reproduisait exactement la disposition du projet de 1934, qui avait pour objet de mettre la loi française en harmonie avec le protocole signé à La Haye en 1930, relatif aux obligations militaires en cas de double nationalité. Le texte nouveau ne parle plus des obligations militaires et son but diffère totalement de celui du projet :

il est l'affirmation de la théorie de la nationalité effective.

Il ne concerne pas le cas du Français qui possède une autre nationalité et demande à être libéré de l'allégeance française, mais celui où un individu veut rester français dans son seul intérêt, et peut-être pour se livrer à des activités qui nuisent à la France. Le Français naturalisé ou qui a bénéficié du « bienfait de la loi » peut être déchu de la nationalité française. Le Français d'origine échapperait à la déchéance. La morale nationale impose au Gouvernement de l'écarter de la communauté française. Mais cette dénationalisation suppose un « cumul de nationalités », car, si elle était opérée à la légère, elle pourrait créer des apatrides. Est-elle impossible, s'il ne possède qu'en fait, et non en droit, la nationalité d'un pays étranger ? M. ANCEL croit qu'elle l'est, car un Etat n'est pas libre d'imposer ou de retirer sa nationalité à sa guise ; une règle de morale internationale trop souvent méconnue l'astreint à ne pas rejeter ses nationaux.

Quant à nous, nous ne voyons pas comment cette règle de morale pourrait obliger, de manière effective, le Gouvernement à ne pas dénationaliser ces individus. Aussi, croyons-nous que cette disposition est une source possible d'apatridie. Toutefois, elle est heureuse, car elle résoud élégamment le conflit positif de nationalités et elle a permis à M. LOUIS-LUCAS d'écrire : « De deux nationalités, doit être préférée celle qui, fondée en droit, est, en fait, la plus pratiquée. Méthode simple, franche, heureuse de résoudre bien des conflits positifs de nationalité ».

Cette source éventuelle d'apatridie n'est pas la seule : ce décret-loi a innové aussi dans un cas typique de conflit négatif : la perte de nationalité à titre de déchéance.

II. — *La perte-déchéance des naturalisés et des Français par le bienfait de la loi.*

L'institution remonte aux lois de guerre des 7 Avril 1915

et 18 Juin 1917, qui avaient permis au Gouvernement de poursuivre, devant les tribunaux judiciaires, la déchéance des naturalisés originaires des pays ennemis qui avaient conservé leur nationalité première.

La loi de 1927 avait codifié le retrait de la naturalisation pour défaut de loyalisme, sans exiger que le naturalisé ait été maintenu dans les liens de sa première nationalité, pour procéder à la déchéance : article 9, 5° :

« Perdent la qualité de Français :

« 5° Le Français qui, ayant acquis, sur sa demande, ou celle de ses représentants légaux, la nationalité française, est déclaré déchu de cette nationalité par jugement.

Cette déchéance peut être encourue :

a) Pour avoir accompli des actes contraires à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat français ;

b) Pour s'être livré, au profit d'un étranger, à des actes incompatibles avec la qualité de citoyen français et contraires aux intérêts de la France ;

c) Pour s'être soustrait aux obligations résultant pour lui des lois de recrutement. »

Elle avait été fort critiquée en doctrine (21). M. LOUIS-LUCAS lui reproche de créer des apatrides : il préférerait, à cet égard la sanction qui ne priverait l'individu que de certains droits définis, politiques ou autres, ou le frapperait de bannissement.

En second lieu, il n'est pas rationnel de menacer de déchéance les seuls individus français sur leur demande, et de laisser les Français par la volonté de la loi à l'abri de cette perspective ; il est paradoxal de réprimer chez eux une certaine attitude d'hostilité envers la France, et de ne pas toucher les individus plus profondément français qui devraient aussi être plus fidèles.

(21) MAURY. — *Op. cit.*, n° 92, 430, 511 ; LOUIS-LUCAS. — *Op. cit.*, p. 269 et s. ; NIBOYET. — *Traité*, t. I, n° 112.

L'argument des rédacteurs était que l'on doit considérer la naturalisation comme frauduleuse, et partant comme révocable, lorsque le naturalisé se traduit incorrectement envers le pays qui l'accueille (22). M. LOUIS-LUCAS n'y attache pas d'importance, car il n'est pas très solide. Les faits reprochés au naturalisé ne se produisent que postérieurement à la naturalisation et rien ne démontre qu'il ait été de mauvaise foi au moment où il a demandé à acquérir la nationalité française.

En réalité, l'organisation de la déchéance de la nationalité française était une conséquence forcée des facilités accordées en matière de naturalisation. M. LOUIS-LUCAS aurait préféré un contrôle efficace dès l'abord.

Pour notre part, nous estimons qu'aucun contrôle ne saurait tenir compte sans défaillance, de toutes les circonstances de fait qui accompagnent la naturalisation, et que le Gouvernement ne peut renoncer à une prérogative qui entre tellement dans la ligne des préoccupations actuelles. Le décret-loi a, en effet, aggravé l'arbitraire de la déchéance : nous procéderons à son analyse en nous demandant à qui elle est applicable, pour quelles raisons elle est prononcée, et quelle procédure la provoque.

Le texte est rédigé dans l'article 22 du décret-loi :

« Art. 22. — Les articles 9 et 10 de la loi du 10 Août 1927 sont ainsi modifiés : ...

Art. 10. — L'étranger devenu Français sur sa demande ou celle de ses représentants légaux, ou par application de l'article 4, peut être déchu de cette nationalité à la demande du Ministre de l'Intérieur, par décret rendu sur la proposition du Conseil d'Etat. L'intéressé dûment appelé a la faculté de produire des pièces et des mémoires.

« Cette déchéance sera encourue :

1° Pour avoir accompli des actes contraires à l'ordre

(22) Instruction du 13 Août 1927, par. V.

public, à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat ou au fonctionnement de ses institutions ;

2° Pour s'être livré, au profit d'un pays étranger, à des actes incompatibles avec la qualité de citoyen français ;

3° Pour s'être soustrait aux obligations résultant pour lui des lois de recrutement ;

4° Pour avoir, en France ou à l'étranger, commis un crime ou un délit ayant entraîné une condamnation à une peine d'au moins une année d'emprisonnement.

« Le décret devra intervenir dans les dix ans du décret de naturalisation, si les faits sont antérieurs audit décret, et dans les dix ans de la perpétration des faits, s'ils sont postérieurs à la naturalisation.

« Cette déchéance sera encourue quelle que soit la date de l'acquisition de la qualité de Français, même si elle est antérieure à la mise en vigueur de la présente disposition mais à condition que les faits, s'ils sont postérieurs à la naturalisation, aient été commis avant l'expiration d'un délai de dix ans à compter de cette acquisition.

« Cette mesure pourra dans les mêmes formes être étendue à la femme et aux enfants mineurs. »

1° *Individus visés.* — Dans la loi de 1927, la déchéance pouvait être appliquée à tout individu qui avait acquis la nationalité française « sur sa demande ou sur celle de ses représentants légaux ». Elle couvrait la naturalisation et la réclamation acquisitive de l'article 3 ; elle frappait celui qui avait acquis la qualité de Français à la suite d'une demande expresse et manquait ensuite de loyalisme. Elle ne s'appliquait pas à l'individu devenu Français automatiquement, sauf répudiation, dont parle l'article 4.

Il en résultait cette inconséquence notée par M. LOUIS-LUCAS et M. ANCEL : un individu né en France de parents étrangers nés à l'étranger n'était pas français de naissance ; il pouvait réclamer la nationalité française par déclaration

jusqu'à 21 ans et s'il avait établi domicile en France ; il devenait français à sa majorité automatiquement, sauf répudiation entre sa 21^e et 22^e année.

D'après la loi de 1927, s'il avait acquis la nationalité française par le premier procédé, il pouvait être déchu ; s'il avait attendu jusqu'à 21 ans, il n'était plus touché par la déchéance. Le décret-loi a fait cesser cette situation, et désormais la déchéance pourra être appliquée aux cas d'acquisition de l'article 4.

2° *Causes de déchéance.* — Les trois causes antérieures sont maintenues :

a) Le fait d'avoir accompli des actes contraires à la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat français, avec une précision concernant les actes contraires à l'ordre public et au fonctionnement des institutions nationales ;

b) Le fait de s'être livré, au profit d'un pays étranger, à des actes incompatibles avec la qualité de citoyen français et contraires aux intérêts de la France ;

c) Le fait de s'être soustrait aux obligations résultant des lois militaires.

Le décret-loi ajoute le fait d'avoir, en France ou à l'étranger, commis un crime ou un délit ayant entraîné une condamnation à une peine d'au moins une année d'emprisonnement. Cette disposition complète utilement le droit d'expulsion, dont le Gouvernement se sert fréquemment après la condamnation pénale d'un étranger. La déchéance obtenue, il s'empressera de prendre l'arrêté qui chassera définitivement l'individu nuisible.

Les changements de rédaction et le cas nouveau, manifestent ce désir d'extension des pouvoirs de déchéance. La jurisprudence l'avait respecté en admettant que les actes visés par l'article 9, 5°, de la loi du 10 Août 1927 n'étaient pas nécessairement et uniquement les actes énumérés par

la loi pénale (23). Mais elle examinait soigneusement les faits incriminés dans l'instance en déchéance et avait rejeté certaines demandes lorsque ces faits ne lui semblaient pas assez graves pour motiver une exclusion de la nationalité. Les pouvoirs publics ont élargi le champ des motifs invocables. La procédure nouvelle l'accroît encore.

3° *Procédure*. — La procédure prévue par la loi de 1927, reprise de la loi du 18 Juin 1917, était judiciaire. L'action en déchéance était portée devant le tribunal civil du domicile du naturalisé.

Le décret-loi décide que désormais la déchéance sera prononcée par un décret rendu sur la proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et sur avis conforme du Conseil d'Etat. L'intéressé a le droit de produire des pièces et des mémoires. Cette mesure pourra, dans les mêmes formes, être étendue à la femme et aux enfants mineurs.

Certains auteurs regrettent l'intervention du Conseil d'Etat dans une matière où les tribunaux judiciaires étaient particulièrement qualifiés pour statuer (24).

D'autres approuvent la réforme, car la nationalité est considérée comme relevant du droit public. L'autorité judiciaire elle-même, l'a affirmé quand l'arrêt des Chambres réunies de la Cour de Cassation de 1921 a consacré solennellement le principe. Le Conseil d'Etat est donc beaucoup plus apte à connaître des actions en déchéance, qu'au temps où la nationalité figurait dans le Code civil au Titre de la jouissance et de la privation des droits civils, et n'était considérée que comme un élément de l'état des personnes. La loi de 1927 avait, d'ailleurs, étendu l'activité du Con-

(23) Civ. 2 Décembre 1936, D.H. 1937, p. 51, conformément, d'ailleurs, aux travaux préparatoires. MAURY. — *Op. cit.*, n° 518.

(24) Voir MAURY, *Répertoire de droit international*, V. Théorie du contentieux de la nationalité n° 7, et les références.

seil d'Etat : elle décidait que le refus d'enregistrement d'une déclaration acquisitive de la nationalité française pour cause d'indignité, est prononcé par décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat. Enfin, si l'intervention des tribunaux judiciaires offrait des garanties certaines à l'intéressé, l'indépendance du Conseil d'Etat et l'équité de sa jurisprudence doivent apaiser toute crainte d'arbitraire.

M. ANCEL, dans l'article publié sur les réformes nouvelles du régime de la nationalité française, répond à ces arguments en ne se plaçant pas sur le terrain des garanties des droits de l'intéressé. Il est certain que le Conseil d'Etat a conservé sa pleine indépendance de juridiction. Mais le contentieux en matière de nationalité appartient normalement aux tribunaux judiciaires. D'ailleurs les questions de nationalité constituent, pour toutes les juridictions autres que les juridictions répressives de droit commun (qui sont également des tribunaux judiciaires), des questions préjudicielles réservées exclusivement au tribunal civil. Le caractère de droit public reconnu aux règles de la nationalité n'a pas changé ces principes. L'intervention du Conseil d'Etat dans le cas de refus d'enregistrement de la déclaration demandant la nationalité française n'est pas un exemple concluant : car les tribunaux pouvaient, et peuvent encore, après le décret-loi de 1938, contrôler un refus d'enregistrement lorsque l'Administration le motive en prétendant que les conditions légales ne sont pas remplies, par le déclarant.

M. ANCEL réproouve donc l'attribution de la décision au pouvoir exécutif sous le seul contrôle de l'intervention nécessaire d'un avis, même conforme, du Conseil d'Etat.

Pour notre part, nous estimons que l'ordre public permet à bon droit d'accélérer la procédure par l'intervention du Conseil d'Etat. Evidemment, le décret-loi donne une entorse aux règles établies, mais l'urgence et la gravité des problèmes rencontrés la justifie dans une certaine mesure.

4° *Durée de la menace de la déchéance.* — La loi de 1927, décidant que la déchéance ne pouvait être encourue que pour défaut de loyalisme, avait limité cette menace aux dix années suivant la naturalisation, et la déchéance n'était alors prévue que pour des faits postérieurs à l'acquisition de la qualité de Français.

Le décret-loi a élargi le système :

a) un naturalisé peut être déchu pour des faits antérieurs à sa naturalisation, à condition, dans cette hypothèse, que la déchéance intervienne dans les dix ans de la naturalisation. — Ainsi le défaut de loyalisme qui semblait jusqu'ici le seul fondement de la sanction, revient à un manque de garanties, qui avait échappé au contrôle des autorités ;

b) si les faits sont postérieurs à la naturalisation, la déchéance pourra être poursuivie dans les dix ans de leur perpétration : c'est la punition poussée à son extrême limite, du défaut de loyalisme ;

c) enfin, le décret-loi prévoit que la déchéance pourra toujours intervenir, quelle que soit la date de l'acquisition de la nationalité française par l'intéressé, à condition, toutefois, que les faits susceptibles de justifier la déchéance (et qui sont ceux établis par la loi de 1938) aient été commis dans les dix ans qui ont suivis la naturalisation de l'auteur.

Tels sont les cas de déchéance de la nationalité française, dans leur physionomie dernière. Ils constituent une régression par rapport à la loi de 1927, et surtout au projet de 1934, quant à la création des apatrides. Nous ne croyons pas, cependant, qu'il soit à craindre que le nombre des apatrides nés de la sorte, devienne un danger pour la France. Le législateur est soucieux de préserver le corps social de tous les Français de nom qui répandent, par d'insidieuses propagandes, le trouble à l'intérieur. Le gouvernement préfère les rejeter violemment, en diminuant

certaines garanties, en accélérant la procédure, en gardant plus de latitude dans les ouvertures de la faculté accordée par la loi. Au point de vue théorique, nous pourrions exprimer un regret de principe, mais les besoins pratiques, surtout en période de tension internationale ou de guerre, trouvent enfin, dans la loi même, un point d'appui solide pour la surveillance active du pays. L'ordre intérieur est une force qu'il a fallu conquérir !

SECTION II. — LES MODIFICATIONS ACTUELLES A LA CONDITION DES APATRIDES

Les décrets-lois de 1938 ont modifié la condition des apatrides en conséquence des remaniements profonds de la condition des étrangers en général. Essayer de mesurer la portée des dispositions nouvelles, en tant qu'elles touchent l'étranger chez un apatride, serait impossible ici. Dans un premier paragraphe, nous mentionnerons deux points de détail où ils sont traités avec des égards particuliers. Dans un second paragraphe, nous essayerons de projeter une solution au problème de la régularité des conditions de police, dans l'application de la loi du domicile comme statut personnel de l'apatride :

§ 1. — L'ACCÈS AU TERRITOIRE ET LE DROIT A LA CARTE D'IDENTITÉ

I. — *L'accès au territoire*

L'article 2 du décret du 2 Mai 1938 édicte la sanction d'une amende de 100 à 1.000 francs et d'un emprisonnement d'un mois à un an contre l'étranger qui pénètre en France irrégulièrement, c'est-à-dire non muni d'un passeport, revêtu, au besoin, des visas nécessaires.

Les apatrides et les réfugiés politiques ne sauraient se conformer à ces règles, et l'Etat français avait le droit de leur refuser l'entrée, ou d'exiger le dépôt d'une caution élevée en garantie de leur bonne conduite pendant leur séjour : des considérations d'humanité ont déterminé le législateur à se départir de sa rigueur et le même article du décret prévoit que les réfugiés qui auront souscrit une déclaration au premier poste frontière, sans essayer de pénétrer en fraude, ne seront pas frappés de la sanction. En outre, ils seront considérés comme bénéficiaires du droit d'asile, et comme tels seront traités avec certains égards que nous déterminerons plus loin.

2. — *La carte d'identité*

Les apatrides et réfugiés sont soumis au régime restrictif sur la carte d'identité (25). Ils n'ont d'avantages que la facilité administrative pour la délivrance et le renouvellement de la carte : il leur est tenu compte de la déclaration faite à l'entrée du territoire et dans certaines conditions, ils peuvent bénéficier de la gratuité et de la validité étendue de la carte de travailleur.

Quand ils accomplissent le service militaire, le communiqué du 10 Juin 1937, dont nous commenterons plus loin les innovations, avait annoncé aux intéressés qu'au départ du régiment, ceux d'entre eux ayant accompli leur service militaire actif, qui voudront conserver la qualité d'étran-

(25) Cf. Réponse de M. le Ministre du Travail à une question concernant le droit au travail des apatrides. *Revue critique*, 1935, p. 979 :

« Toute personne qui ne possède pas la nationalité française est étrangère. Les heimatlos ne sauraient être considérés comme Français. La situation d'un ouvrier heimatlos sur le marché français est celle de tout ouvrier étranger. Les heimatlos sont, de ce fait, visés par la loi du 10 Août 1932, ainsi que par les autres lois protégeant le marché national, au même titre que tous les ouvriers étrangers et en particulier que les réfugiés russes, arméniens et autres ».

ger, recevront une carte établissant leur qualité spéciale qui leur permettra de ne pas être considérés comme des étrangers au point de vue de la législation du travail.

Un décret du 28 Août 1937 relatif à la carte d'identité des étrangers, fixant les tarifs de la carte, les avait réduits pour certains étrangers, et en avait exonéré complètement les étrangers apatrides appelés sous les drapeaux en exécution de la loi du 31 Mars 1928 sur le recrutement de l'armée, ou justifiant de leur temps légal de service dans l'armée française. Les conjoints, les ascendants ou les descendants des apatrides, et vivant avec eux, étaient couverts aussi par l'exonération (26). Ces dispositions ont été

(26) Décret du 28 Août 1937 relatif à la carte d'identité des étrangers. Journal Officiel du 31-8-1937 :

« Art. 1. — Les trois premiers alinéas de l'article 203 du Code du timbre sont remplacés par les dispositions suivantes :

Art. 203. — Il est perçu, à l'occasion de la délivrance ou du renouvellement de la carte d'identité des étrangers, une somme de 200 frs, dont 170 frs pour l'Etat et 30 frs pour le fonds commun à répartir entre les départements et les communes dans les conditions fixées par l'article 205.

Ces sommes sont réduites respectivement à 50 frs, 42 frs et 8 frs pour les étrangers, pères et mères d'un ou plusieurs enfants français, pour les étudiants et les travailleurs salariés, les savants et les écrivains étrangers vivant en France et remplissant les conditions qui sont déterminées par décret. En sont totalement exonérés les étrangers ayant servi comme volontaires dans l'armée française pendant la guerre, les anciens militaires de la légion étrangère titulaires du certificat de bonne conduite et dont la demande de résidence en France a fait l'objet d'un avis favorable du chef de corps, ainsi que les étrangers apatrides appelés sous les drapeaux en exécution de la loi du 31 Mars 1928 sur le recrutement de l'armée ou justifiant de l'accomplissement de leur temps légal de service dans l'armée française.

Bénéficieront également de la somme réduite ou de l'exonération les conjoints, ascendants ou descendants des travailleurs vivant avec ces derniers ainsi que les conjoints des étrangers apatrides visés à l'alinéa précédent.

« Art. 2. — Les tarifs prévus à l'article précédent entreront en vigueur le premier jour du mois qui suivra celui de la promulgation du présent décret.... »

reproduites depuis lors, et l'article 8 du décret-loi du 14 Mai 1938 prévoit l'octroi d'une carte d'identité de travailleur de modèle spécial, qui leur permettra d'exercer sur l'ensemble du territoire, la profession de leur choix ; les apatrides l'obtiendront dans des conditions énumérées par le communiqué du 10 Juin 1937.

Ces deux points de détail ne suffisent nullement à distinguer le statut des apatrides et des réfugiés des étrangers ordinaires. L'accomplissement du service armé, confère, d'ailleurs, à tous les étrangers, même aux ressortissants d'un pays déterminé, la carte d'identité à validité étendue. Sur une question très particulière aux apatrides, l'application de la loi du domicile comme loi personnelle de l'intéressé, le décret-loi du 12 Novembre apporte-t-il une innovation marquante ?

§ 2. — INCAPACITÉ NOUVELLE

CRÉÉE PAR L'ARTICLE 1 DU DÉCRET-LOI DU 12 NOVEMBRE SUR LA POLICE DES ÉTRANGERS

L'article 1 dispose formellement que les étrangers ne peuvent bénéficier des droits dont l'acquisition est subordonnée par des textes législatifs ou réglementaires à des conditions de domicile ou de résidence en France.

Les conséquences de cette condition sont si graves que l'on a pu dire avec raison que le décret-loi consacrait le retour à l'ancienne admission à domicile antérieure à la loi de 1927. Elles posent des questions dont nous ne donnerons qu'une vue superficielle, car elles ne sont pas spéciales aux apatrides. Nous les mentionnerons toutefois pour être complets :

L'apatride et le réfugié ne pourront se prévaloir de leur domicile, que s'il en découle une obligation. Telle est la règle générale, qui pose les mêmes difficultés : il n'est pas toujours facile de savoir si on est en présence d'un droit

contre lui, ou d'un droit de l'apatride, car il y a des situations mixtes.

Quand il s'agit de la compétence des tribunaux, basée sur le domicile ou la résidence en France, M. NIBOYET nous dit très justement que c'est un droit pour l'étranger d'en profiter, mais que c'est aussi un droit pour les plaideurs que de l'invoquer contre l'étranger. Il propose une distinction qui nous semble fondée, qui permet d'invoquer contre l'étranger les droits découlant du domicile ou de la résidence, tandis que lui-même ne pourrait s'en prévaloir. Il préfère toutefois la décision plus pratique qui veut que toutes les fois qu'un intérêt français (par exemple, un domicile fiscal en matière de succession) sera en jeu, le domicile ou la résidence devront produire l'effet que la loi leur attache généralement. Elle a pour conséquence importante d'écarter pour l'apatride l'effet du décret-loi du 12 Novembre, en matière de compétence judiciaire basée sur le domicile. Si un apatride vit en France, il faudra lui permettre de l'assigner devant le tribunal du lieu de sa résidence et l'autoriser, inversement, à se prévaloir de ce fait. C'est, nous semble-t-il, la seule solution possible pour éviter un déni de justice, et nous approuvons entièrement M. NIBOYET de l'avoir proposée.

En ce qui concerne l'application de la loi du domicile, comme statut personnel, quand les règles du conflit de lois l'indiquent, la question préalable de la jouissance des droits résoud toutes les difficultés. Pratiquement, il faudra vérifier la preuve d'une autorisation de séjour régulière pour permettre à l'apatride de revendiquer ensuite la détermination, selon la loi de son domicile, du droit vanté. Aussi, les facilités administratives qui lui sont accordées nous semblent d'une importance vitale dans l'exercice de toutes ses activités privées (27).

(27) Le décret du 17 Juin 1938 (*Journal Officiel*, 26 Juin 1938)
« tendant à assurer la protection du commerce français » n'interdit

Quand il est reconnu que l'apatride a la jouissance du droit, il reste nécessaire de résoudre le problème du conflit des lois :

Il n'aura de domicile en France que si celui-ci répond aux qualités de résidence déterminées par l'article 102 du Code civil, et si les circonstances de fait lui donnent une réalité. L'autorisation de séjour n'a rien changé aux principes acquis.

A ce sujet, il n'est pas besoin de rappeler que la loi du domicile comme loi du statut personnel du réfugié, est constamment appliquée par la jurisprudence française et les traités.

Sur la question intéressante de savoir en quoi consiste la notion du domicile que les tribunaux mettent en œuvre lorsqu'elle sert à déterminer le statut personnel d'un apatride, il ressort, semble-t-il, de la jurisprudence, que ce domicile est un simple domicile de fait. En cette matière, lorsqu'un véritable domicile ne peut pas être suffisamment caractérisé en l'espèce, une simple résidence peut en tenir l'emploi : le Tribunal de Marseille, le 11 Juillet 1901, dans l'affaire Marrach, statue : « Attendu que dans l'impossibilité de choisir entre deux lois qui ne peuvent être appliquées concurremment et à défaut de tout autre critérium, le juge doit prendre pour base de sa décision la loi du domicile, et, à défaut, de la résidence... »

pas aux étrangers d'exercer une profession commerciale ou industrielle, et ne subordonne pas l'activité commerciale ou industrielle d'un étranger à une autorisation préalable, mais soumet cette activité des étrangers au même traitement « qui s'applique dans leur pays d'origine aux étrangers et spécialement aux Français de même profession ». Les décrets du 12 Novembre et 2 Février 1939 soumettent l'exercice de la profession à la condition supplémentaire de l'autorisation.

Les apatrides ne peuvent plus être commerçants, car la réciprocité ne saurait jouer en leur faveur. Mais cette condition ne les distingue pas du statut commun des étrangers et nous avons estimé inutile de lui consacrer des développements spéciaux.

La Cour d'Aix, le 9 Juillet 1903 (28), confirme cet attendu : « Considérant qu'il importe peu que Marrasch n'ait pas sollicité du Gouvernement français, à titre d'étranger, l'autorisation de fixer son domicile en France ».

Certains (29), s'appuyant sur un arrêt de la Cour de Nancy du 10 Juin 1914, atténuent la notion de domicile jusqu'au simple fait de la présence matérielle de l'individu.

Mais cette interprétation favorable ne saurait, en aucun cas, supprimer l'application préalable de la condition de l'article 1 du décret de 1938.

(28) *Clunet*, 1904, p. 150. D. 1905. 2. 73 ; S. 1906, II, 257, note Politis.

(29) LE VASSEUR. — Thèse, *La détermination du domicile en droit international privé*, Paris, 1931, p. 332.

CHAPITRE II

Situation des réfugiés russes, arméniens et assimilés ⁽¹⁾

Les années troublées d'après guerre ont vu la naissance d'un mal démographique très dangereux : ce sont les réfugiés politiques dénationalisés par la faction qui s'est emparée du pouvoir, et sont contraints à l'émigration massive.

La cité antique connaissait déjà l'exil et l'asile, nous dit Francis RIPERT, mais dans l'ensemble, il s'agissait d'individus isolés ou de groupes peu nombreux. Aujourd'hui, il est devenu un exode de populations.

Dès 1917 commence la fuite des Russes blancs devant la révolution bolchevique.

Puis les Arméniens, les Assyriens, les Assyro-Chaldéens et même les Turcs grossissent le nombre des réfugiés.

En 1933 le national-socialisme appliquant ses théories racistes, a chassé les israélites et les libre-penseurs.

En 1938, se joignent à eux les Autrichiens, les républicains espagnols, les Tchécoslovaques, puis les Polonais en 1939.

Ces hommes se sont trouvés à la frontière sans argent, sans papiers, poursuivis. On leur a donné asile parce que s'ils étaient demeurés à l'extérieur, ils auraient été livrés

(1) Les études consacrées aux réfugiés sont nombreuses : Cf. La bibliographie au Répertoire de droit international privé, *Emigrés Russes*, et l'excellente étude de Francis RIPERT, dans la *Nouvelle Revue*, 1938, p. 62 et s. Egalement au D. H., 1937, p. 9, article de TAGER.

à la persécution. Au début, on croyait leur donner asile provisoire. Mais on dût se rendre à l'évidence et comprendre que le plus grand nombre allait s'installer en France à demeure. Il fallait régler le statut juridique de cette multitude d'hommes qui se trouvaient dans une situation indéterminée et instable.

Comment traiter ces réfugiés ?

Ils n'avaient pas toujours perdu leur nationalité. Mais leur Etat d'origine, après quelques années, a voulu les frapper en leur retirant le lien national, et ils se sont trouvés brusquement apatrides. Les premiers apatrides de cette catégorie ont été les réfugiés russes.

Le décret du Gouvernement Soviétique déterminant leur condition légale, est le décret du Conseil des Commissaires du peuple de la R.S.F.R. du 15 Octobre 1921, qui porta le titre : « De la privation des droits de cité de certaines catégories de personnes résidant à l'étranger », qui a été publié dans le *Recueil des Lois et Ordonnances de la R.S.F.S.R.* du 5 Décembre 1921, n° 72 (2).

L'article premier du décret édicte la déchéance du droit de cité russe des catégories de personnes déterminées aux alinéas *a, b, c, d* et *e* de l'article premier.

1° Ce sont les personnes qui n'avaient pas reçu des représentants soviétiques à l'étranger de passeports soviétiques, après avoir séjourné à l'étranger plus de cinq années. — Toutefois, dit le décret, « ce présent délai ne s'étend pas aux pays où il n'existe pas de représentation de la R.S.F.S.R., dans ces pays ledit délai doit être fixé après la création desdites représentations » (3). Aussi, les pays qui n'ont pas établi de rapports diplomatiques avec le Gouvernement de l'U.R.S.S. mettent les réfugiés russes qu'ils abritent dans une situation équivoque. Sans être

(2) *Clunet*, 1925, p. 546 et s.

(3) Cf SCHEFTEL. — *L'Apatridie des Réfugiés Russes*, au *Clunet*, 1934, p. 39 et s.

frappés de la déchéance du droit de cité, ils ne sont tout de même pas reconnus comme jouissant de la qualité de citoyens soviétiques :

2° Ce sont aussi « les personnes ayant quitté la Russie après le 7 Novembre 1917 sans l'autorisation du pouvoir soviétique » (cette date est celle du renversement du gouvernement provisoire présidé par Kerensky, dont le siège était à Pétrograd, par le coup d'Etat des Bolcheviks).

3° Les personnes ayant servi volontairement dans les armées qui ont combattu le pouvoir soviétique ou ayant participé sous une forme ou une autre à des organisations contre-révolutionnaires.

4° Visant les personnes qui sont frappées de la déchéance du droit de cité soviétique, au terme de traités internationaux que la Russie Soviétique a conclus avec les différents Etats « limitrophes » de l'ancien empire, l'article premier dispose que les personnes « qui ont eu la faculté d'opter pour le droit de cité russe et qui n'ont pas fait usage de ce droit avant l'expiration du délai fixé pour l'exercice du droit d'option », sont déchues du droit de cité.

5° Les personnes qui ne tombent pas sous le coup de ces distinctions, sont déchues si elles ne se sont pas fait inscrire par les représentations de la R.S.F.S.R. dans les cinq années de leur départ de Russie.

Ces dispositions ont été reprises et complétées par un décret du comité central exécutif de l'U.R.S.S. du 29 Octobre 1924, concernant le droit de cité fédéral de l'Union, article XII.

Si d'autres réfugiés n'avaient pas été déchus en ces formes et avaient gardé leur nationalité, pouvait-on leur appliquer le statut nouveau créé par un régime qu'ils avaient répudié dans de si pénibles circonstances ? On a reculé devant la solution et on a été amené, en droit, à assimiler les réfugiés politiques aux apatrides. Ils man-

quaient tous deux de protection diplomatique et consulaire. Ils n'avaient pas de statut personnel. Allait-on leur appliquer les règles construites en matière d'apatridie pour des individus isolés ? Une théorie accessoire allait-elle prendre une force et une dignité inconnue jusqu'ici ? Telle était la question de principe qu'il a fallu attaquer : il y avait aussi de nombreux points pratiques à résoudre.

D'abord et immédiatement, dit bien M. Francis RIPERT, un problème d'aide et d'assistance matérielle. Pour nourrir et faire vivre ces hommes, il fallait des ressources financières considérables que l'on croyait lever par une collaboration des divers Etats.

Ensuite, si pour leur permettre de trouver un rang social honorable, on leur permettait de travailler, comment ne pas créer une concurrence pénible pour la main-d'œuvre nationale ?

Pour arriver à des résultats féconds, il fallait une organisation internationale qui devait créer un statut juridique internationalement reconnu.

Au lendemain de la guerre, en 1921, l'appel de la Croix-Rouge et des esprits avisés, incita le conseil de la S.D.N., sur un rapport de M. HANOTAUX, à créer un Haut Commissariat confié au docteur NANSSEN. Ce Haut Commissariat est devenu l'Office Nansen que le docteur NANSSEN présida jusqu'à sa mort, en 1930. — Il fut chargé de s'occuper, non seulement des réfugiés d'origine russe, mais aussi des Arméniens, Assyro-Chaldéens et Turcs (résolution du Conseil du 29 Septembre 1923).

L'Office Nansen a été le promoteur d'une série de mesures heureuses : on créa par l'arrangement du 5 Juillet 1922 un certificat d'identité pour les Russes. Il fut accordé le 31 Mai 1924 par un second arrangement, aux Arméniens. — Puis il se rapprocha du passeport quand, recouvert du visa d'entrée dans les pays de transit et de destination, il permit à l'apatride de voyager (il n'était pas

très pratique à cause des lenteurs consulaires, mais son utilité était indéniable). — La vignette surnommée « timbre Nansen » apposée sur les cartes, fut l'occasion du versement d'une taxe qui alimenta le fonds de roulement de l'Office.

Le rôle de l'Office a été double.

1° Il a déterminé, avec une relative précision, les individus que l'on pouvait qualifier de « réfugiés russes » ou « arméniens ». Les décrets russes de 1921 et 1924 n'avaient pu être appliqués, en France notamment, jusqu'à la reconnaissance du gouvernement russe ; leur formule enveloppée n'avait permis aux autorités de s'en servir pour déterminer les apatrides qu'ils visaient.

La conférence inter-gouvernementale tenue à Genève à la S.D.N., les 10-12 Mai 1926, adopta la définition suivante, qui est énoncée par l'article 2 de l'Arrangement relatif à la délivrance des certificats d'identité aux réfugiés russes et arméniens, complétant et amendant les Arrangements antérieurs des 5 Juillet 1922 et 31 Mai 1924 :

« Article 2. — En ce qui concerne la définition de la qualité de réfugié, la Conférence adopte les définitions suivantes :

Russes : Toute personne d'origine russe, qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection du gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, et qui n'a pas acquis une autre nationalité.

Arméniens : Toute personne d'origine arménienne auparavant sujette de l'Empire Ottoman, qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection du Gouvernement de la République Turque et qui n'a pas acquis d'autre nationalité ».

2° Il a créé un statut international du réfugié par deux Arrangements internationaux, l'Arrangement de Genève du 30 Juillet 1928 ratifié par le Président de la République

Française, le 11 Janvier 1930 (4), et le second du 28 Octobre 1933 (Le premier n'avait pas abouti, car il était rédigé sous forme de recommandations et les Etats ne s'estimaient pas liés). La seconde convention a été ratifiée par un petit nombre d'Etats (dont la France, par décret du 3 Novembre 1936).

Le texte de la convention est limité dans ses vues parce que ses auteurs étaient moins confiants dans la portée pratique des réformes après l'échec du premier Arrangement ; il n'en établit pas moins un véritable statut juridique des réfugiés ; servant de modèle, il a permis de résoudre rapidement les difficultés causées par la nouvelle catégorie de réfugiés allemands.

Le 4 Juillet 1936, un Arrangement provisoire est signé à Genève et reprend pour ces derniers la plupart des règles de la Convention de 1933. Il est complété par une convention de Genève du 10 Février 1938.

Ainsi certaines catégories de réfugiés strictement définies sont régies par un statut juridique que des Etats se sont engagés réciproquement à reconnaître. Il a fallu recourir au procédé de la Convention, car il n'existe pas de statut juridique du réfugié en tant que tel, dans le droit international. Et en les appliquant dans le domaine interne, la France a dû déterminer les individus qu'elle allait traiter conformément aux conventions qu'elle a ratifiées.

§ I. — LES DÉTERMINATIONS ADMINISTRATIVES DES RÉFUGIÉS

Une première circulaire du 19 Décembre 1922 délivre en France, dans les conditions fixées par l'arrangement du 5 Juillet 1922 de Genève, un certificat d'identité ; le Préfet est chargé de les rédiger conformément aux instruc-

(4) *Journal Officiel* du 17 Janvier 1930, n° 14.

tions et de le donner aux Russes qui résident dans leur département (5).

Une seconde circulaire du Ministre de l'Intérieur du 28 Août 1926 adopte le critère de la Conférence de Mai 1926 de Genève, et facilite même la preuve de la qualité de réfugié en tenant pour telle, toute personne originaire de Russie ou d'Arménie qui ne peut produire le passeport national de l'U.R.S.S., de la Turquie ou d'un autre pays qui aurait pu lui conférer son statut personnel (6).

(5) Ministère de l'Intérieur, circulaire du 19 Décembre 1922.

« Certains pays ont reconnu le gouvernement des Soviets et refusent d'admettre comme valables les passeports émanant des autorités russes de l'ancien régime. D'autres pays, au contraire, n'ont pas reconnu le gouvernement Soviétique et n'admettent comme valables que lesdits passeports. De ce fait les Russes se trouvant hors de leur pays se voient exposés à d'inextricables difficultés lorsqu'ils ont à voyager. Pour mettre terme à ces inconvénients, différents Etats se sont mis d'accord, sous les auspices de la Société des Nations, pour instituer en faveur des Russes qui en auraient besoin, un certificat d'identité qui leur sera délivré par les autorités du pays où ils se trouvent et leur tiendra lieu de passeport pour leurs déplacements.

Les pays ayant adhéré à l'accord sont :

L'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France, la Finlande, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Hongrie, le Japon, la Pologne, la Roumanie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, la Suède, la Suisse, la Tchéco-Slovaquie.

En conséquence, vous voudrez bien à compter du 1^{er} Janvier prochain, date de l'entrée en vigueur de ce nouveau régime :

1° Délivrer aux Russes, en résidence dans votre département et qui seraient désireux de se rendre à l'étranger, des certificats d'identité conforme au modèle ci-joint. Le prix de ces certificats sera le même que celui des passeports, soit 5 frs.

2° Reconnaître comme ayant la valeur des passeports les certificats d'identité délivrés par les autorités étrangères.

Ces certificats d'identité tiennent lieu de passeports aux Russes qui, pour être admis à pénétrer sur notre territoire, devront conformément à la réglementation en vigueur, obtenir, au préalable, les visas de nos Consuls ».

(6) Ministère de l'Intérieur, Circulaire n° 59 du 28 Août 1926.

« La conférence pour les questions des réfugiés russes et arméniens tenue en Mai dernier à Genève, sous les auspices de la Société

Un règlement du Ministère de l'Intérieur du 19 Août 1927 déclare, en outre, craignant les fraudes que la circulaire antérieure aurait permises, que les « étrangers qui sont entrés en France avec des passeports soviétiques ou turcs ne peuvent plus revendiquer ensuite, la qualité de réfugiés russes ou arméniens, à moins qu'ils ne soient munis d'une attestation écrite du Consulat Soviétique ou du Consulat de Turquie à Paris spécifiant qu'ils ont cessé de jouir de la protection soviétique ou turque ». — Ceux qui possèdent des passeports soviétiques ou turcs ne peuvent donc pas être considérés comme « réfugiés » (7).

Une circulaire du 30 Novembre 1931 maintient les dispositions déjà prises, mais veut qu'à l'avenir, les certificats ne soient délivrés aux réfugiés russes que si l'administration est sûre de leur qualité et ne leur confère pas des avantages qu'ils ne méritent pas. Elle exige dorénavant du réfugié :

des Nations, a adopté les définitions suivantes, en ce qui concerne la qualité de « réfugié ».

« Russe », toute personne d'origine russe qui ne jouit pas ou qui ne jouit plus de la protection du gouvernement de l'U.R.S.S. et qui n'a pas acquis une autre nationalité. « Arménien », toute personne d'origine arménienne auparavant sujette ottomane, qui ne jouit pas ou ne jouit plus de la protection du Gouvernement de la République Turque et n'a pas acquis une autre nationalité.

Il convient donc de considérer comme réfugié russe ou arménien toute personne originaire de la Russie ou de l'Arménie qui ne peut produire le passeport national de l'U.R.S.S., de la Turquie ou d'un autre pays qui aurait pu lui conférer son statut personnel.

Désireux de venir en aide aux réfugiés Russes et Arméniens, et d'assurer, en cas de besoin, leur transport dans les pays où ils pourraient avoir du travail, la Conférence a proposé au Conseil de la Société des Nations, qui a lui a donné son assentiment, de constituer un fonds de roulement alimenté par une contribution annuelle ou versée par chaque réfugié non indigent... »

(7) Ministère de l'Intérieur, Service Central des Cartes d'identité M. H. 2/10 du 19 Août 1935.

1° Qu'il ait effectué en France un séjour minimum et ininterrompu de cinq années.

2° Qu'il se trouve, d'après les circonstances, dans des conditions telles qu'il ne puisse plus être considéré comme ressortissant de l'U.R.S.S.

3° Qu'il établisse qu'il a rompu définitivement depuis son arrivée en France toutes relations avec les autorités soviétiques.

4° Qu'il soit l'objet, au cours du même délai, de renseignements favorables à tous égards.

Le préfet en informera le ministre avec son avis motivé, et le ministre fera connaître sa décision.

Une seconde circulaire du 18 Février 1935 applique les mêmes dispositions aux réfugiés arméniens (8) et un décret du 27 Août 1935 étend le bénéfice du passeport Nansen aux réfugiés sarrois, c'est-à-dire à toute personne qui, possédant antérieurement le statut d'habitant de la Sarre, a quitté ce territoire à l'occasion du plébiscite et ne dispose pas d'un passeport national (9). Un décret du 17 Septembre 1936 ratifiant l'Arrangement de Genève du 4 Juillet 1936 qualifie, d'après la convention de réfugié provenant d'Allemagne « toute personne ayant été établie dans ce pays, qui ne possède pas une autre nationalité que la nationalité allemande et à l'égard de laquelle il est établi qu'en droit ou en fait elle ne jouit pas de la protection du Gouvernement du Reich » (10).

(8) Ministère de l'Intérieur, circulaire n° 117 du 30 Novembre 1931, circulaire n° 34 du 18 Février 1935.

(9) *Journal Officiel*, 7 Septembre 1935.

(10) *Journal Officiel*, 23 Septembre 1936, p. 10.058.

§ 2. — LE STATUT DES RÉFUGIÉS AINSI DÉTERMINÉS
PAR LA FRANCE

Il est réglé par les deux conventions semblables du 28 Octobre 1933 et du 4 Juillet 1936 (11).

1° Le premier avantage sensible par rapport aux apatrides ordinaires est la liberté de circuler. Le réfugié titulaire de son certificat peut quitter son pays de refuge sans craindre de ne pouvoir rentrer ; le pays a pris l'engagement de le laisser revenir dans des conditions identiques à celles du national, sans autorisation particulière, ni visas

(11) *Décret du 3 Décembre 1936.*

Ministère des Affaires Etrangères.

Promulgation de la convention relative au statut international des réfugiés, signée à Genève le 28 Décembre 1933.

Le Président de la République Française sur la proposition du Président du Conseil, du Garde des Sceaux, du ministre de la Justice, du ministre des Affaires Etrangères, du ministre de l'Education Nationale, du ministre de l'Intérieur, du ministre des Finances, du ministre de l'Agriculture, du ministre des Colonies, du ministre du Travail et du ministre de la Santé Publique, décrète :

Art. I. — Le Sénat et la Chambre des Députés, ayant approuvé la convention internationale relative au statut international des réfugiés, signée à Genève le 28 Octobre 1933 et les ratifications en France sur cette convention ayant été déposées à Genève le 1^{er} Novembre 1936, la dite convention, dont la teneur suit, recevra sa pleine et entière exécution :

CONVENTION RELATIVE AU STATUT INTERNATIONAL DES RÉFUGIÉS

Sa Majesté le Roi des Belges, Sa Majesté le Roi des Bulgares, Sa Majesté le Roi d'Egypte, le Président de la République Française, Sa Majesté le Roi de Norvège etc..

Chapitre I. — DÉFINITION.

Art. 1. — La présente convention est applicable aux Réfugiés Russes, Arméniens et assimilés, tels qu'ils ont été définis par les arrangements des 12 Mai 1926 et 30 Juin 1928, sous réserve des modifications ou précisions que chaque partie contractante pourra apporter à cette définition au moment de la signature ou de l'adhésion.

Chapitre II. — MESURES ADMINISTRATIVES.

Art. 2. — Chacune des parties contractantes s'engage à délivrer des

spéciaux. Le certificat n'a qu'une durée limitée, mais le réfugié peut en demander la prolongation pour une durée de six mois aux consuls de France. L'article 2 de la Convention de 1933, l'article 3, alinéa 2, de l'Arrangement de 1936, prévoient que les certificats Nansen contiendront une formule autorisant la sortie et le retour et que les porteurs seront libres de sortir du pays qui a délivré les titres et d'y revenir sans avoir besoin du visa des consuls.

La protection diplomatique lui faisant défaut, il demandera, s'il en a besoin, l'intervention de l'Office Nansen ou du Haut Commissariat.

2° Il n'est pas expulsé comme les autres étrangers et

certificats *Nansen*, valables pour un an au moins aux réfugiés résidant régulièrement sur son territoire.

Le texte des dits certificats comprendra une formule autorisant la sortie et le retour. Les porteurs des certificats *Nansen* non périmés seront libres de sortir du pays qui leur a délivré ces titres et d'y revenir sans nécessité d'autorisation à la sortie ou au visa des consuls de ce pays pour le retour.

Les consuls respectifs des parties contractantes seront habilités pour prolonger ces certificats pour une durée de six mois au plus.

Le coût des visas des certificats *Nansen*, sauf gratuité pour les indigents, sera établi selon le tarif le plus bas appliqué aux visas des passeports étrangers.

Art. 3. — Chacune des parties contractantes s'engage à ne pas s'éloigner de son territoire par application des mesures de police, telles que l'expulsion ou le refoulement : les réfugiés ayant été autorisés à séjourner régulièrement, à moins que les dites mesures ne seraient dictées par des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Elle s'engage, dans tous les cas, à ne pas refouler des réfugiés sur les frontières de leurs pays d'origine. Elle se réserve le droit d'appliquer telles mesures d'ordre interne qu'elle jugera opportunes aux réfugiés qui, frappés d'expulsion pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, seront dans l'impossibilité de quitter son territoire parce qu'ils n'auront pas reçu sur leur requête ou grâce à l'intervention d'institutions s'occupant d'eux les autorisations ou visas nécessaires leur permettant de se rendre dans un autre pays.

Chapitre III. — CONDITION JURIDIQUE.

Art. 4. — Le statut personnel des réfugiés sera régi par la loi de leur domicile ou, à défaut, par la loi de leur résidence.

La validité des actes des autorités religieuses dont relèvent les

nous aurons l'occasion de vérifier la portée de cette assertion plus loin.

3° Droits des réfugiés.

Les droits des étrangers étant restreints par la législation récente, au point que la distinction des droits civils et des droits des gens, énoncée par AUBRY et RAU, reparaît plus rigoureuse, après une longue période d'interprétation jurisprudentielle bienveillante, de nombreux traités stipulent que les Etats accorderont à leurs nationaux respectifs des avantages réciproques. Dès lors, un certain nombre de droits pourront être accordés aux étrangers, s'il leur est possible d'invoquer la réciprocité diplomatique de leur pays.

réfugiés, accomplis, dans les pays qui admettent la compétence de ces autorités sera reconnue par les Etats parties de la présente convention.

Les droits acquis sous l'empire de l'ancienne loi nationale, notamment les droits résultant du mariage (régime matrimonial, capacité de la femme mariée, etc...) seront respectés sous réserve de l'accomplissement des formalités prescrites par la loi de leur domicile ou, à défaut, par la loi de leur résidence s'il y a lieu.

Art. 5. — Les réfugiés auront, dans les territoires des parties contractantes libre et facile accès devant les tribunaux. Dans les pays où ils ont leur domicile ou leur résidence fixe, ils jouiront, sous ce rapport, des mêmes droits et privilèges que les nationaux ; ils seront aux mêmes conditions que ceux admis au bénéfice de l'assistance judiciaire et seront exemptés de la caution judicatum solvi.

Chapitre IV. — CONDITIONS DU TRAVAIL.

Art. 7. — Les restrictions résultant de l'application des lois et règlements pour la protection du marché national du travail ne seront pas appliquées sans tempérament aux réfugiés domiciliés ou résidant régulièrement dans le pays qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- a) compter au moins trois ans de résidence dans le pays ;
- b) avoir pour conjoint une personne possédant la nationalité du pays de résidence ;
- c) avoir un ou plusieurs enfants possédant la nationalité du pays de résidence ;
- d) être ancien combattant de la grande guerre.

Fait à Paris le 3 Décembre 1936.

Les conventions de Genève ont obtenu des Etats qu'ils ne tiendraient pas compte aux réfugiés de ce défaut de réciprocité. En règle générale, les droits stipulés dans les traités conclus avec la nation la plus favorisée, leur sont accordés.

L'article 14 de la Convention, qui écarte les effets de l'article 11 du Code civil qui ne permet aux étrangers de jouir de droits civils que sous la condition de réciprocité, est précisé par l'exposé des motifs du projet de loi d'approbation : « Il ne s'agit pas d'étendre aux réfugiés les régimes spéciaux que, pour des raisons particulières d'ordre politique, économique ou géographique, certains pays établissent en faveur des ressortissants d'un pays déterminé, à l'exclusion de tous autres étrangers. L'objet visé par l'article 14 est différent. Il s'agit des cas où la loi, sans créer de privilèges au profit des ressortissants d'un pays déterminé, octroie le traitement national aux étrangers sous une seule condition, celle de réciprocité, soit légale, soit conventionnelle » (12).

La loi vise donc les cas où un avantage institué par la loi ou par un traité est réservé aux nationaux, et où elle l'accorde d'office aux étrangers s'ils jouissent de la réciprocité législative ou diplomatique. Si, par ailleurs, certain traité ou certaine loi s'adresse aux ressortissants d'un pays déterminé, leur accorde certains avantages qui sont contrebalancés par les mêmes avantages pour les Français, il n'en sera pas conféré le régime préférentiel aux réfugiés.

Parmi les lois qui seront applicables aux réfugiés, on peut compter celles accordant des délais aux commerçants, industriels et artisans ; la loi sur la propriété commerciale, la loi sur les loyers, etc...

(12) Chambre des députés, annexe au procès-verbal de la séance du 17 Mars 1936, n° 6988.

Il en sera de même pour la loi du 21 Août 1936 dont l'article 3, alinéa 3, porte : « Les débiteurs étrangers ne pourront bénéficier de la présente loi que s'ils justifient d'une résidence de cinq années consécutives en France, antérieurement à la promulgation de ladite loi, et s'ils ressortissent d'un Etat accordant aux commerçants, industriels et artisans français des avantages analogues à ceux prévus aux articles 1^{er} et 2 ci-dessus. »

a) Les droits civils.

L'article 11 du Code civil dispose : « L'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartient » (13). La jurisprudence avait refusé, en général, d'accorder le bénéfice de la réciprocité diplomatique, en vertu de l'Arrangement de 1928, parce que la réserve de la législation en vigueur contenue dans le décret qui l'avait promulguée, lui enlevait toute force novatrice. Citons, par exemple, les attendus du Tribunal de la Seine dans une demande de prorogation de loyers conformément à la loi du 1^{er} Avril 1926. Cette loi dispose qu'il ne sera tenu compte, pour accorder la prorogation à un étranger, que des Conventions diplomatiques existant au jour de la promulgation de la loi (14). « Attendu que l'Arrangement du 30 Juin 1928 conclu en dehors des bénéficiaires, n'a pas le caractère impératif des conventions en général ; qu'il est formé d'une suite de résolutions variées par leur objet et tendant à préciser le statut juridique des réfugiés russes et arméniens ; que

(13) Julien DEMEY. — Sur le statut actuel des réfugiés en France, *Recueil Général des lois, décrets et arrêtés*, 1931, I, 89 et s. et 1937, I, 133 et s. ; également P. TAGER, les statuts du réfugié, D.H., 1937, p. 9.

(14) Tr. Civ. Seine (Ch. cons. loy. 4^e sect.) 7 Mars 1931, MEUNIER contre CHIMKEWITCH, au *Clunet*, 1931, p. 1122-1133. V. Contra. Tr. civ. Marseille 4^e ch. 6 Mai 1931 — KOUKT-NOUVANG-ROSSI, *Clunet*, 1931, p. 1119.

dès lors une nouvelle disposition législative est nécessaire pour faire bénéficier les réfugiés russes et arméniens de la prorogation instituée par la loi sur les loyers d'habitation. » La Commission Supérieure de Cassation, dans un pourvoi du 24 Novembre 1932 (15), confirme en ce sens l'interprétation de l'Arrangement. « Attendu que l'Arrangement du 30 Juin 1928, mis en vigueur par décret du 11 Janvier 1930, ne peut être assimilé, ni quant à la forme, ni quant au fond aux conventions diplomatiques dont l'article 4 de la loi du 1^{er} Avril 1926, modifiée et complétée par celle du 29 Juin 1929, réserve l'application, qu'en effet cet Arrangement ne revêt point la forme d'un contrat signé entre nationaux en vue de régler les droits de leurs sujets respectifs et ne contient, quant au fond, que des recommandations ; qu'il est indiqué au décret du 11 Janvier 1930 que l'Arrangement sera mis en vigueur le 1^{er} Février 1930 dans toute la mesure compatible avec les lois et règlements ; qu'il ne peut, à cet égard, appartenir aux tribunaux d'apporter en faveur des réfugiés russes des modifications au texte de la loi du 29 Juin 1929 » (16).

Ces solutions, fort critiquées en doctrine, nous paraissent justes. La publication par simple décret, sous réserve de la comptabilité avec les lois et règlements de ces Recom-

(15) *Revue Critique*, 1933, 258.

(16) Contra explication de M. DELAQUIER au *Clunet*, 1931, p. 133, cité par P. TAGER.

« Il ne faut pas comprendre que ce caractère de recommandation permet aux autorités des pays, autorité judiciaire ou administrative, d'appliquer, ou de ne pas appliquer le traité à leur guise, de l'appliquer d'une façon ou d'une autre. Ce terme signifie simplement que « l'Arrangement » n'est pas placé par les Etats signataires au-dessus de leur loi nationale ; ces conventions ne s'appliqueront à l'intérieur du pays qu'en tant que leurs clauses ne seront pas en contradiction avec la loi nationale et il appartiendra aux autorités nationales judiciaires et administratives de vérifier la conformité de chacune des clauses du traité en question à la législation nationale. Mais dès le moment où il est reconnu que telle ou telle recommandation « n'est pas contraire à cette législation », son application

mandations, ne conférait aux réfugiés que les avantages d'une modification de la pratique administrative : cette pratique était mieux connue, mais il n'en résultait, du point de vue du statut personnel de l'intéressé, aucun changement en droit.

La Convention de 1933 a dissipé tous les doutes et le communiqué du 10 Juin 1937 en constate l'application lorsqu'il déclare que les réfugiés jouissent en France de tous les droits des ressortissants les plus favorisés, dans des conditions encore plus stables et plus favorables qu'eux.

Avec la réglementation actuelle de la carte de commerçant, les avantages qui leur sont conférés prennent un relief de plus en plus saisissant (17).

b) *Les lois d'assistance.*

Les réfugiés bénéficient de la législation et des conven-

n'est plus facultative, mais obligatoire pour les autorités du pays. En effet, il s'agit alors d'une recommandation acceptée par voie diplomatique, par le Chef d'Etat. « La recommandation » ainsi acceptée devient une règle impérative du droit .

Le caractère juridique de « l'accord », le décret de promulgation ne subordonne pas son efficacité à la conformité de ses dispositions aux lois existantes. Il s'en suit que ces dispositions peuvent déroger aux lois en vigueur dans les limites tracées par l'article 8 de la loi constitut. du 16 Avril 1875 ».

(17) Toutefois la jurisprudence offre parfois des résistances inattendues : Cf. Tr. civ. de Vienne 27 Janvier 1940, D.H. 1940, p. 84. Le tribunal refuse d'accorder la réduction de loyers prévue par le décret-loi du 26 Septembre 1929 : « Attendu que le décret du 26 Septembre, dont toutes les dispositions sont d'ordre public, a formellement réservé aux seuls sujets nationaux le bénéfice de ses dispositions et en exclut formellement les étrangers, à l'exception des trois catégories visées à l'art. 25 ; que la distinction que tente d'établir X. entre les étrangers et les apatrides paraît arbitraire, ces derniers constituant uniquement une catégorie et une variété d'étrangers soumis, il est vrai, à un régime spécial, sans pouvoir toutefois être assimilés, quant à l'égalité des droits et actions, aux sujets des pays qui les ont accueillis ; que sans doute, tenant compte de leur situation d'heimathlos, la Société des Nations a entendu apporter des tempéraments et adoucissements à leur situation juridique en

tions internationales sur l'assistance : assistance aux vieillards, assistance médicale, assistance aux femmes en couches, assurances sociales, allocations de chômage, etc...

c) *Le droit d'ester en justice.*

L'article 6 de la Convention de 1933 donne aux réfugiés « libre et facile accès devant les tribunaux » et il ajoute que « dans les pays où ils auront leur domicile ou leur résidence régulière, ils jouiront sous ce rapport, des mêmes droits et privilèges que les nationaux ; ils seront, aux mêmes conditions que ceux-ci, admis au bénéfice de l'assistance judiciaire et seront exemptés de la caution *judicatum solvi* ». L'article 7 de la Convention de 1936 est rédigé en des termes semblables. La jurisprudence a si bien appliqué ce principe que la question s'est posée, le 25 Mars 1937, devant la Cour de Paris, de savoir si les étrangers réfugiés avaient le droit de réclamer eux-mêmes le versement de cette caution (18). Elle semble le leur reconnaître mais se tranche derrière l'événement tardif de la demande opérée pour statuer :

« Considérant qu'il est exact que le préambule de cette convention précise le but poursuivi par les Etats signataires d'assurer aux dits réfugiés qui seraient domiciliés sur leurs territoires, la jouissance des droits civils, qu'ils doivent non seulement être dispensés de la caution *judicatum solvi*, mais sont en droit de l'exiger désormais des étrangers qui les actionneraient ; considérant que, s'il est

les faisant bénéficier de l'accès aux tribunaux et des lois d'assistance et de prévoyance des Etats qui leur ont donné droit d'asile, mais que pour autant, sauf disposition spéciale et nommement précisée, ils ne sauraient être traités à l'égalité avec les ressortissants français ; qu'en l'espèce, le décret susvisé ne les mentionnant point parmi ses bénéficiaires, doit être déclaré irrecevable dans sa demande ».

(18) ARTABOUTCHEFF et Nicolas TCHEREPNINE contre demoiselle IWANOFF, *Clunet*, 1938, p. 450.

vrai qu'en principe les lois relatives à la compétence régissent les faits accomplis et les instances engagées antérieurement à leur application, il demeure néanmoins reconnu qu'elles ne sauraient rétroagir au point de modifier les effets de droit déjà réalisés... que les prescriptions de l'article 166 du Code de procédure civile n'autorisent les intéressés à soulever l'exception litigieuse qu'avant tout débat engagé sur le fond du procès... »

L'annotateur de l'arrêt à la *Revue Critique* proteste que la caution *judicatum solvi* protège les Français contre les étrangers, mais n'a pas pour but de protéger les étrangers entre eux. Le côté actif du droit paraît bien, par sa nature même, réservé au Français seul.

Cette distinction semble logique, mais nous croyons qu'il faudrait une jurisprudence pour en établir les fondements.

Quoiqu'il en soit, l'assimilation au national sur ce point, permettra au réfugié de citer devant les tribunaux français des étrangers, même à raison d'obligations contractées à l'étranger, évitant ainsi une jurisprudence qui se désintéresse ordinairement des litiges entre étrangers et pourrait occasionner un déni de justice.

d) *Les lois sur le travail.*

La Convention de 1933, article 7, dit que les restrictions des lois sur le travail ne seront pas appliquées sans tempérament aux réfugiés domiciliés ou résidant régulièrement. Dans certains cas, toutes restrictions devront être levées de plein droit. Il en sera ainsi, lorsqu'il s'agit d'un réfugié ayant trois ans de résidence dans le pays, ou bien un conjoint ou un enfant de la nationalité du pays, ou encore s'il était un ancien combattant de la grande guerre.

Si elle avait été appliquée, elle aurait obtenu une réforme fondamentale vers l'assimilation des apatrides et réfugiés à traiter, aux nationaux : elle leur aurait donné ce véri-

table droit du domicile qui semble se constituer pour eux sous la pression des événements. Mais la dureté de la crise économique, l'ampleur menaçante du chômage ont contraint la France à leur imposer les restrictions législatives du travail. L'Etat a cédé devant l'opinion publique ; d'ailleurs, la Convention de 1933 prévoyait la possibilité de faire des réserves et la France a indiqué que ces dispositions de faveur ne devaient pas déroger aux lois relatives à la proportion des travailleurs étrangers. Aujourd'hui les réfugiés peuvent bénéficier d'une bienveillance administrative à ce sujet, mais les décrets-lois des 2 et 14 Mai 1938 ne font pas mention expresse des statuts de Genève, et les seuls avantages maintenus en leur faveur sont ceux que nous avons indiqués plus haut.

e) *Le statut personnel.*

Le statut personnel est régi par deux principes admis sans discussion :

le respect des droits acquis et l'application de la loi du domicile, avec la condition supplémentaire ajoutée par l'article 1^{er} du décret du 12 Novembre 1938.

1° S'il s'agit de droits acquis sous l'ancienne loi nationale, les articles 4 de la Convention de 1933 et 5 de la Convention de 1936 disposent qu'ils seront respectés.

2° S'il s'agit du présent et de l'avenir, le statut personnel du réfugié « est régi par la loi de son domicile ou, à défaut, par la loi de sa résidence ». En somme, il est traité comme un national accessoire, toutes les fois qu'il n'en dérive pas un lien de droit public qui, attachant l'Etat à l'individu, le force à le protéger.

Ce statut des réfugiés et apatrides, accordé très libéralement sur des considérations d'humanité, justifie l'imposition des charges que les pouvoirs publics opèrent à leur rencontre depuis quelques années. L'assimilation de fait est consacrée sur le plan même des obligations de loyauté

et de reconnaissance, par les autorités administratives et judiciaires ; elles sont plus sensibles à leur bonne conduite, et sanctionnent plus sévèrement leurs incorrections et leurs délits.

Telle est l'unification du droit de l'apatride instituée par les dernières conventions. Une Convention du 10 Février 1938 réglant le statut définitif des réfugiés allemands, en approuvait récemment les données (19). Elle posait une très large définition de la qualité juridique des réfugiés, voulant non seulement leur permettre de trouver un refuge provisoire, mais encore leur assurer un établissement définitif dans les pays qui offrent cette possibilité. Ce sont : 1° toutes les personnes possédant ou ayant possédé la nationalité allemande et ne possédant pas une autre nationalité et à l'égard desquelles il est établi qu'en droit ou en fait elles ne jouissent pas de la protection du gouvernement allemand ; 2° les apatrides non visés par les conventions ou arrangements antérieurs, ayant quitté le territoire allemand où ils s'étaient fixés, et à l'égard desquels il est établi qu'en droit ou en fait ils ne jouissent pas de la protection du gouvernement allemand.

Nous avons vu que, jusqu'ici, aucune loi n'a enfreint les règles posées par la Convention. Les règles concernant la police, l'expulsion, le travail, laissaient à l'Etat toute liberté législative et réglementaire ; si les décrets ont diminué les avantages demandés pour les réfugiés à Genève, ils n'ont pas transgressé les dispositions ratifiées.

Si la loi ne respectait pas ces données, qu'advierait-il ? L'application de la Convention de Genève risque, malgré l'étroitesse de ses vues, de poser la question de l'autorité du traité en droit interne :

Le traité a un rôle prépondérant sur une loi postérieure qui ne fait pas échec aux traités (20). Il faudrait, pour

(19) Publications de la S.D.N. 1938, XII, B.I.

(20) NIBOYET, *Traité*, p. 46, n° 33, tome I.

supposer la non-application du traité, qu'une loi interne l'abroge expressément.

Quant aux mesures administratives, elles doivent respecter la Convention sous peine du recours pour excès de pouvoir et le Conseil d'Etat s'est conformé au principe dans l'affaire Giloff, du 21 Octobre 1936, que nous étudierons plus loin.

En France, les réfugiés possèdent donc une situation qui leur permet de vivre honorablement. Sur le terrain des réformes possibles, il nous semble toutefois que, greffée sur l'admission de principes de droit international qui veulent résoudre toutes les difficultés qui les concernent par des textes internationaux et des organismes internationaux, elle est devenue incertaine.

Il faudrait que l'Etat prenne sur lui de créer un service spécial pour les réfugiés, traitant des problèmes qui les concernent, centralisant les renseignements, les actes de l'état civil, délivrant les passeports. Sur le terrain des droits que l'on devrait leur accorder, la pratique existante manque de précision. Nous nous proposons toutefois de développer nos conceptions quand nous aurons envisagé les deux graves questions qui rentrent dans l'étude des statuts des apatrides, mais que nous avons détachées par suite de leur autonomie juridique, le service militaire et le statut des apatrides (21).

(21) La pertinence de cette remarque nous semble confirmée par la liquidation de l'Office *Nansen* qui est remplacé aujourd'hui par un haut Commissaire.

Cf. — Les résolutions de la XIX^e Assemblée de la S.D.N. sur les Réfugiés, l'œuvre de la S.D.N., l'Office *Nansen*, le Haut Commissariat pour les Réfugiés provenant d'Allemagne, la cessation d'activité à partir du 1^{er} Janvier 1939, et l'institution d'un Haut Commissaire de la S.D.N. pour les réfugiés relevant de l'Office International *Nansen* et du Haut Commissaire pour les réfugiés provenant de l'Allemagne,

Revue Critique, 1939, p. 177.

TITRE II

Le service militaire des apatrides et des réfugiés ayant droit d'asile

Les apatrides et les réfugiés ayant droit d'asile sont soumis, en général, aux mêmes charges que les nationaux. ils paient l'impôt et subissent la législation en vigueur. Est-il possible de les admettre dans l'armée ? Un obstacle juridique ou matériel s'opposerait-il à leur incorporation effective ?

Un premier obstacle éventuel ne se présenterait pas pour eux : si l'Etat prenait une telle mesure, aucun autre Etat n'entrerait en conflit avec lui. Il n'en est pas de même pour la double nationalité, où l'étranger se voit revendiquer à la fois par deux autorités militaires différentes.

On a prétendu que le service armé était un droit politique du national, un apanage qu'on ne saurait lui retirer, ou lui faire partager avec d'autres individus étrangers (1). Et de fait, le principe que « Nul n'est admis dans

(1) NIBOYET. — *Traité*, II, p. 48. Voir aussi la question du Sénateur GAUTHEROT et la réponse du Ministre, *Revue critique*, 1936, p. 825 ; NIBOYET. — *Revue*, 1936, p. 391.

Question de M. GAUTHEROT (*Journal Officiel*, séance du 2 Juin 1936, p. 449) :

M. GAUTHEROT, sénateur, expose à M. le Ministre de l'Intérieur que l'art. 3 de la loi du 21 Mars 1928 porte « qu'en temps de paix nul n'est admis dans les troupes françaises s'il n'est Français ou naturalisé Français », que l'article ajoute que « les jeunes gens qui ne

les troupes françaises s'il n'est Français ou naturalisé Français », dominait l'organisation militaire de la France.

Enoncé dans l'article 1 de la loi sur le recrutement du 15 Juillet 1889, on le retrouve encore dans la loi actuelle du 31 Mars 1928. Il n'était cependant pas observé dans sa rigueur absolue. La loi de 1889 réservait déjà les « exceptions déterminées par la présente loi ». Ces exceptions concernaient la légion étrangère.

La loi de 1928 qui réédite le principe, le limite par les mots : « en temps de paix ». L'article 64, alinéa 3 (reproduisant l'article 64 de la loi de 1923), porte que les « étrangers âgés d'au moins 17 ans peuvent être autorisés à contracter un engagement pour la durée de la guerre, au titre d'un corps quelconque de l'armée française ». En

justifient d'aucune nationalité, résidant en France, sont incorporés dans les régiments étrangers pour y accomplir le temps de service imposé par la loi » ; qu'en interprétant ce dernier texte, l'induction de M. le Ministre de la Guerre du 4 Décembre 1935 spécifie que « doivent être considérés comme individus ne justifiant d'aucune nationalité les jeunes gens réfugiés russes déchus de leur nationalité d'origine par le Gouvernement de l'U.R.S.S. » ; que les jeunes réfugiés russes paraissent, en conséquence, soumis en vue de leur incorporation, à la déclaration prévue par l'article 12 de la loi de 1928 ; que de tels textes et semblable interprétation, soulèvent maintes difficultés d'ordre politique et international et demande : 1° comment on peut assimiler à des individus « sans nationalité » des réfugiés que le Gouvernement soviétique a sans doute privés du droit de cité, mais qui n'ont nullement renié leur patrie d'origine, qui demeurent Russes, qui sont qualifiés de Russes sur leur carte d'identité et dans les Conventions internationales conclues en leur faveur ;

2° pourquoi ils sont affectés à des « régiments étrangers » c'est-à-dire à la légion étrangère, à des régiments dont le statut spécial comporte, non pas un recrutement normal, mais des engagements de cinq ans, sans période de réserve. A d'autres points de vue, pareille affectation provoque d'ailleurs les plus graves objections ;

3° étant donné que les réfugiés russes sont astreints à servir sous nos drapeaux — honneur qui ne leur répugne certes pas et qui doit entraîner pour eux de grands avantages — s'ils continueront à être considérés comme des étrangers, traités comme des parias, frappés par toutes les mesures de restriction et d'expulsion qui les privent

temps de guerre, et nous en sommes témoins aujourd'hui, les étrangers volontaires sont enrôlés dans les corps de la légion étrangère.

Mais ce n'est plus du point de vue individuel qu'il faut envisager le droit au service armé. Les obligations militaires remplissent la fonction essentielle de la défense de l'Etat. Et celui-ci, s'il n'est arrêté par aucun obstacle d'ordre international, a le droit, en même temps que le pouvoir souverain, d'utiliser les ressources humaines et matérielles qui emplissent son territoire. On a certes justifié l'imposition de ces charges aux apatrides et aux réfugiés par le devoir de reconnaissance dont ils sont tenus

si souvent des moyens de gagner leur vie et acculent aux plus tragiques impasses des malheureux refoulés par tout autre pays ;

4° si, dans ces conditions, il n'y a pas lieu de surseoir à l'application de l'instruction ministérielle du 4 Décembre 1935 ; de modifier la loi du 31 Mars 1928, d'étudier le problème dans son ensemble et d'instituer d'urgence dans ce but une commission interministérielle. (Question du 25 Février 1936).

Réponse. — « 1° les réfugiés russes ne sont reconnus par aucun Etat et pour cette raison ont été placés sous un régime international défini par la Société des Nations le 28 Octobre 1933. Ils sont donc sans nationalité et l'application de l'art. 3 de la loi du 31 Mars 1928, conduit à leur imposer l'obligation du service militaire ;

2° les jeunes gens, suivant le même article, doivent faire leur service dans les régiments étrangers, sauf s'ils ont été élevés pendant huit ans au moins dans une école ou une famille française ;

3° selon la législation actuellement en vigueur (notamment la loi du 31 Mars 1928 et la loi du 10 Août 1927 sur la nationalité), l'accomplissement de leur service ne leur permettra pas d'obtenir de plein droit leur naturalisation et ne leur procurera aucun avantage particulier ;

4° suivant la suggestion de M. GAUTHEROT, la création d'une commission interministérielle est envisagée. Celle-ci examinera, dans son ensemble, le problème de l'obligation du service militaire des apatrides protégés par la Société des Nations, des conditions dans lesquelles il s'effectuera et des avantages qui en résulteront pour les intéressés....

Seul, d'autre part, M. le Ministre de la guerre a qualité pour décider s'il peut être actuellement sursis à l'exécution de la circulaire du 4 Décembre 1935 ».

envers le pays qui les reçoit et leur permet de vivre. Mais le sentiment de ce devoir pourrait être obscurci dans le cœur de chacun d'eux, par des attaches vives et profondes à leur ancienne patrie. N'a-t-on pas entendu des réfugiés allemands proclamer qu'ils étaient Allemands avant tout, et que si le régime national-socialiste les avait chassés, il n'avait pu éteindre leur amour patriotique ? En vérité, l'Etat les astreint au régime commun de la nation. Pour lui, ces apatrides jouent le rôle de nationaux de seconde zone, en attendant que les lois de la nationalité et de la naturalisation les assimilent complètement.

En France, la loi de 1923 sur le recrutement de l'armée a, la première, consacré le principe contraire à celui de 1889, en instituant le service militaire des jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité. Elle a été reproduite par la loi du 31 Mars 1928, mais, jusqu'à une date récente, elle n'avait pas reçu d'application. La loi, en effet, laissait en suspens de nombreux problèmes d'ordre pratique, tels que le dénombrement, le régime aux armées, les allocations procurées aux familles des mobilisés, et n'avait donc pas laissé aux offices de recrutement les moyens nécessaires pour enrôler les hommes. D'autre part, on n'arrivait pas à déterminer parmi les sans-patrie, jusqu'à quel âge un individu devait se considérer comme tenu des obligations militaires.

Nous étudierons en deux chapitres les solutions administratives de la législation. Dans le premier, nous verrons leur application pratique en temps de paix ; dans le second, les innovations du temps de guerre.

CHAPITRE PREMIER

L'organisation du régime jusqu'aux décrets de 1939

Le principe de la loi de 1923 est énoncé ainsi : article 3, alinéa 2 : « Les jeunes gens qui ne justifient d'aucune nationalité, résidant en France, sont appelés avec leur classe d'âge et incorporés dans les régiments étrangers pour y accomplir le temps de service imposé par la loi. Toutefois, ceux d'entre eux qui ont été élevés depuis huit ans au moins par une famille française ou dans une école française, peuvent être incorporés dans un régiment français.

Les jeunes gens visés au précédent alinéa, qui appartiendraient par leur âge à des classes mobilisables, doivent se faire inscrire dans les mairies de leur résidence en cas de mobilisation. »

On a pensé que le législateur désignait par « sans nationalité » des groupes précis d'individus. Le *Répertoire de droit international* estime que la loi de 1923 visait les Russes réfugiés qui s'étaient établis en France, fuyant le régime communiste : « On ne peut plus tolérer l'existence (en France) d'individus ne subissant pas les charges du pays dont ils profitent. Qu'on songe aux deux cents mille Russes apatrides fixés en France ».

En réalité, il ne pouvait pas en être ainsi, car les réfugiés russes n'ont pu être reconnus apatrides qu'à la condition d'appliquer les décrets du Gouvernement des Soviets qui édictait pour eux la déchéance du droit de cité. Or, ces décrets n'ont porté sur les réfugiés

russe établis en France, qu'à partir de 1925. Et ils n'avaient, à cette date, aucune valeur auprès de l'administration et des tribunaux français parce que le Gouvernement des Soviets n'était pas reconnu par la France. On n'a pu, devant les juges français, appliquer des mesures de dénationalisation russe, — mesures politiques, — qu'à partir du 29 Octobre 1929, date à laquelle le Gouvernement soviétique a été reconnu.

Le législateur de 1923 a été inspiré de l'idée que l'apatride est un individu qui a essayé d'échapper aux charges d'une nationalité sans en acquérir d'autres. C'est toujours le principe de Folleville : « l'heimatlos, ce vagabond international ». Il a peut-être bénéficié d'un conflit négatif de lois sur la nationalité. Il convient de ne pas le laisser en profiter impunément.

A notre sens, on pourrait critiquer le pouvoir public d'avoir trop facilement assimilé les réfugiés et les apatrides aux nationaux pour les charges, sans leur accorder de droit positif. C'est montrer ce côté rigoureux de l'arbitraire administratif qui ne veut rien laisser qui puisse l'endiguer. Mais il vaut sans doute mieux ne pas le lui contester, car il sera plus traitable quand on lui demandera des avantages. Si on veut créer, pour les apatrides, ce droit du domicile qui établira des racines plus solides avec la stabilisation des mouvements de peuples, les obligations militaires paraissent en faire indissolublement partie.

Toutefois, ce sont des faits théoriquement étrangers à notre matière, qui ont appelé le législateur à mettre en œuvre la loi de 1923. Nous verrons ses imperfections dans une première section. Le faible accroissement de la population, l'appauvrissement des contingents annuels d'appelés, attira l'attention des ministres compétents qui édictèrent les mesures que nous commenterons dans notre seconde section.

SECTION I. — LE RÉGIME DE LA LOI DE 1923 (1)

§ 1. — DIFFICULTÉS

DÉRIVANT DE L'INEXISTENCE DES « RÉGIMENTS ÉTRANGERS »

Les jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité sont appelés sous les drapeaux, non pas dans l'armée régulière, mais dans les « régiments étrangers ». Le législateur prévoyait sans doute l'institution, en temps de paix, de corps semblables à ceux de la dernière guerre mondiale (comme la légion garibaldienne), qui exerceraient leur activité en France. Il n'y eut jamais cependant, de régiments étrangers. Seule, la légion étrangère d'Afrique du Nord rentrait dans l'acception du terme, et le service n'aurait pu être accompli normalement par les apatrides dans ces conditions. Les principes de recrutement de la Légion sont différents de ceux du recrutement prévu par la loi de 1923 et l'article 3, alinéa 2, de la loi du 31 Mars 1928. L'incorporation dans la Légion étrangère est fondée sur l'engagement volontaire à caractère contractuel, « tandis que l'incorporation dans l'armée prévue par la loi sur le recrutement, a un caractère obligatoire et exclut toute idée de volontariat et de contrat » (2).

La loi fait exception pour les personnes « élevées depuis huit ans au moins, par une famille française ou dans une école française ». Elles ont acquis des qualités qui les rapprochent des Français par le langage, les mœurs, la tournure d'esprit et l'on peut espérer que le séjour dans une famille française ou à l'école laissera sa trace : elles offriront des garanties suffisantes pour être admises à pénétrer

(1) Cf. STOUPNITZKY. — Le service militaire en France des jeunes gens « ne justifiant d'aucune nationalité ». *Revue Critique*, 1938, p. 394 et s.

(2) STOUPNITZKY. — *Op. cit.*, p. 396.

dans le cercle de la vie militaire française. Si elles surprennent des secrets, elles sauront s'abstenir de les divulguer.

Mais ce ne sont là qu'indices dont on peut tenir compte : aucune obligation ne subsiste pour les services de recrutement, et l'intéressé ne pourra certainement pas se pourvoir de leur décision devant une juridiction militaire.

La loi de 1928 marquait ainsi une des difficultés les plus embarrassantes du service militaire des apatrides, et plus particulièrement des réfugiés politiques. Elle a volontairement exclu ces derniers de sa réglementation. Elle a cru pouvoir se permettre plus de liberté envers les apatrides, mais se fondant uniquement sur le pouvoir et les besoins de l'Etat, elle a dû se contenter, dans sa méfiance, de disposer qu'ils seraient groupés entre eux loin des organismes secrets de l'armée. Ceux chez qui le domicile prolongé, dans certaines conditions très favorables, prédispose à la bienveillance, seront peut-être assimilés aux nationaux. La protection qu'elle voulait créer, la loi n'a pas su la préciser et elle serait devenue caduque sans les interventions récentes.

§ 2. — DIFFICULTÉ

DE LA DÉTERMINATION DES INDIVIDUS SANS NATIONALITÉ

Le législateur n'avait pas prévu les formes et les moyens du recensement des étrangers tombant sous le coup de la loi ; les registres de l'état civil servent aux autorités militaires pour rédiger les tableaux de recensement et les feuilles d'appel du contingent annuel. Mais rien de semblable pour les apatrides n'aurait pu les remplacer, puisqu'ils sont nés, pour la plupart, à l'étranger. Les classeurs de cartes d'identité de la police des étrangers auraient pu être consultés, mais le classement étant effectué par ordre

alphabétique, et non par rang d'âge, il aurait fallu un travail considérable pour les utiliser. Ce point nous a suggéré l'idée d'un service central qui prendrait inscription des actes de l'état civil des apatrides et des réfugiés résidant en France, exactement comme les registres de l'état civil, et leur permettrait d'avoir un statut personnel certain (3).

Mais ceci n'est qu'une parenthèse, et nous rencontrons d'autres lacunes de la loi qui constituent des obstacles aussi embarrassants que le précédent : quel devait être le régime du service de ces étrangers en ce qui concerne leur avancement, leur accession aux grades militaires ? Fallait-il les reléguer au rang de simples soldats, ou permettre à certains d'entre eux de le dépasser ? Et si cette possibilité leur était reconnue, avaient-ils droit à la préparation militaire élémentaire et supérieure ?

Quid des allocations familiales aux parents de jeunes gens sous les drapeaux, qui perdent ainsi leur soutien matériel ? Fallait-il les refuser ?

Enfin, la question préliminaire essentielle était la limite de l'application de la disposition prise. Quels étaient les jeunes gens « ne justifiant d'aucune nationalité » ?

(3) L'art. 12, 3^e de la loi de 1928 sur le recrutement dispose cependant à l'égard des jeunes gens sans famille :

« Sont également portés sur les tableaux de recensement les jeunes gens sans famille qui ont été recueillis dans des familles françaises ou des Ecoles françaises depuis plus de huit ans, et qui ont déclaré avoir l'intention de réclamer la nationalité française ».

M. le doyen LOUIS-LUCAS, à la séance du 22 Novembre 1937 du *Comité français de droit international privé*, constate dans la partie de son exposé relative à la conciliation de la loi « sur la nationalité et de la loi sur le recrutement », que « ce dernier membre de phrase n'a pas de portée propre : les apatrides ne peuvent réclamer la nationalité française que si un texte de la loi de 1927 les y autorise ». (*Réforme de la législation sur la perte de nationalité française*, 1938, p. 25).

Au début, on s'était contenté d'une solution verbale : on disait que les individus ne justifiant d'aucune nationalité sont les apatrides. Mais, qui sont les apatrides ? Le problème se rattache à la preuve de la nationalité. Il est difficile de prouver sa nationalité quand on en possède déjà, car on n'en a pas encore établi de preuve internationale précise. C'est une « question de fait et où tous les moyens de preuve sont admissibles. Jusqu'à preuve contraire, les tribunaux français présumeront volontiers qu'un individu a la nationalité du pays de sa naissance ou celle du lieu de naissance de son père, né dans un autre pays, quand la filiation est certaine » (4). La carte d'identité des étrangers demeurant en France mentionne la nationalité, mais elle n'a pas de force probante par elle-même. Ainsi, les tribunaux peuvent, au cours d'un procès et à la suite d'un débat contradictoire, estimer qu'un individu appartient à telle nationalité déterminée. Mais ils ont beaucoup plus de peine quand ils doivent apprécier l'apatridie. On avait soutenu que l'apatridie ne peut être constatée devant le tribunal. Aujourd'hui, un arrêt de la Cour de Paris du 25 Avril 1939 prétend même, dans un cas très précis d'expulsion il est vrai, qu'il appartient au Ministre de l'Intérieur de constater l'apatridie (5).

Pour l'administration, cet examen approfondi ne pouvant être mené, il fut décrété que l'on procéderait par la désignation de groupes d'individus, presumant simplement qu'ils étaient apatrides. Mais cette décision tardive faisait ressortir toute l'imperfection de la loi.

Enfin, une dernière difficulté pratique : quand on a envisagé l'appel sous les drapeaux des apatrides, plusieurs classes avaient passé leur tour d'incorporation par suite de l'application tardive de la loi. Fallait-il les rappeler avec la classe de l'année sans distinction d'âge ? L'auto-

(4) LEREBOURS-PIGEONNIÈRE. — *Précis*, n° 129, p. 153.

(5) *Clunet*, 1938, p. 726.

rité militaire en avait eu l'intention au premier abord, mais elle dut restreindre sa généralisation, car on ne pouvait incorporer dans l'armée des jeunes gens dépassant l'âge normal de l'appel sous les drapeaux, qu'à la condition de leur appliquer les textes visant les « omis ». Mais ces hommes, qui avaient dépassé l'âge d'appel, sans aucune faute de leur part, du fait de l'inactivité des autorités qui n'appliquaient pas la loi, étaient-ils des « omis » ?

SECTION II. — L'ORGANISATION DU RECRUTEMENT

§ I. — L'INSTRUCTION DU MINISTÈRE DE LA GUERRE

DU 4 DÉCEMBRE 1935

Le 4 Décembre 1935, l'Instruction du Ministère de la Guerre « sur le recensement et la revision du contingent » donne, pour la première fois, l'interprétation autorisée de l'article 3, alinéa 2, de la loi de 1928 — en note, au bas de la page 27 de l'Instruction : « Doivent être considérés comme individus ne justifiant d'aucune nationalité les jeunes gens réfugiés russes, déchus de leur nationalité d'origine par le Gouvernement de l'U.R.S.S. et qui n'ont pas acquis, sous preuve contraire, une nationalité étrangère (ce second point devant toujours être présumé). Il est à noter que la déchéance de la nationalité russe des parents entraîne celle des enfants mineurs réfugiés avec eux ».

L'Instruction n'a pas pour but de déterminer tous les apatrides : elle se contente de déclarer que l'ilot le plus important, celui des réfugiés russes, en fait partie ; la déchéance de nationalité est une présomption qu'ils n'ont pas de nationalité, et elle pourra être combattue par la preuve de l'acquisition d'une nouvelle. Les enfants mineurs qui les accompagnent sont visés par la même présomption.

Cette indication précieuse est néanmoins insuffisante pour fixer la conduite des opérations de recensement. D'une part, les autorités locales ne connaissaient pas les limites exactes d'application de la loi, et ignoraient notamment si parmi les appelés devaient figurer les réfugiés russes qui n'avaient pas été recensés avec leur classe d'âge, par suite de la non application des lois de 1923 et 1928. D'autre part, le problème dépassait la compétence des services du ministère de la Défense nationale et requérait le concours d'autres services ministériels. Aussi, la convocation des jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité dans les bureaux militaires des communes, n'a été effectuée au début de 1936 que dans de rares communes du Midi de la France. Elle a été complètement oubliée dans le département de la Seine, où réside la grande majorité des réfugiés.

Le ministère de la Défense Nationale annonça, dans un communiqué du 31 Mars 1936, la création d'une commission interministérielle chargée d'examiner dans son ensemble le problème du service militaire des hommes ne justifiant d'aucune nationalité, d'étudier les conditions dans lesquelles il s'effectuera et des avantages qui en résulteront pour les intéressés (6).

La Commission interministérielle se réunit en Avril 1936, mais ne paraissait pas aboutir à un résultat positif. Le décret du 29 Octobre 1936 visant le recrutement annuel ne contient aucune indication relative à l'appel des jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité. Le 3 Décembre, paraît un additif au *Journal Officiel* « sur le recensement des jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité », et, depuis lors, les autorités locales ont commencé à procéder au recensement méthodique des jeunes gens apatrides.

(6) Réponse à la question posée par le sénateur GAUTHEROT au ministère de la Défense Nationale (*Journal Officiel*, Chambre, séance du 2 Juin 1936, p. 449, annexe n° 3370 ; *Revue*, 1936, p. 825.

Le 24 Février 1937, parut la circulaire du ministère de la Défense Nationale « sur les obligations militaires des jeunes gens visés par l'article 3 de la loi du 31 Mars 1928 », qui a fixé en détail, pour la première fois, les modalités d'application de la loi du service militaire des jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité (7).

Le Ministre de la Défense Nationale annonce sa décision d'appeler ces jeunes gens dans les formations régulières de l'armée métropolitaine, et non plus dans les régiments étrangers. Il renonce ainsi à la précaution de la loi de 1923 et innove donc franchement ; il ne craint pas que les apatrides fassent de mauvais soldats : leur attachement au sol est signe de leur loyalisme et, si, parmi eux, l'on trouve des défaillances, les autorités sauront les punir.

En second lieu, il ne se contente pas de définir leurs obligations militaires. Il précise les avantages dont ils jouiront à la suite de l'accomplissement du service militaire.

Enfin, il donne les limites d'application de la disposition de l'article 3 par l'énumération exacte et limitative des jeunes gens devant servir sous les drapeaux et de ceux devant être appelés à faire des périodes militaires.

Mais ces détails devaient être coordonnés par certaines règles générales qui auraient déterminé la ligne de conduite des autorités, le sens de leur politique.

La circulaire du 24 Février 1937, par sa réglementation éparse, ne remplissait pas ce but.

§ 2. — LE COMMUNIQUÉ DU 10 JUIN 1937

A. Inspiration

Par les antécédents de sa rédaction, le communiqué paru au *Journal Officiel* du 10 Juin 1937 « du ministère

(7) Circulaire n° 2436 (2) I, F.

de la Défense Nationale sur les conditions d'incorporation de jeunes gens résidant en France et ne justifiant d'aucune nationalité » se distingue des instructions et circulaires antérieures émanant du seul ministère de la Défense Nationale. Il est le résultat des travaux de la Commission où les représentants de tous les ministères intéressés avaient pris part. Il se caractérise par le souci de rassurer les apatrides, sur les dangers de l'arbitraire administratif. Les autorités militaires ont l'intention de respecter en eux tous les droits de l'individu dans la mesure où ils sont conciliables avec les droits de l'Etat. Les obligations qu'il va leur imposer se justifient, au reste, par la faveur dont ils jouissent en France, et les avantages qui vont leur être accordés quand ils auront accompli leur période.

Il s'exprime ainsi : « Au moment où, donnant effet à l'une des dispositions de la loi sur le recrutement de l'armée, le Gouvernement vient de recenser, en vue de leur incorporation, des jeunes gens résidant en France, et ne justifiant d'aucune nationalité, il a paru opportun de donner à ceux que cette mesure concerne tous éclaircissements sur le sens et la portée de la loi et sur les conditions de son application.

... Il importe de préciser, dès l'abord, que par les termes employés (« qui ne justifient d'aucune nationalité ») la loi française a entendu qualifier une situation de fait, une réalité administrative actuelle ; elle n'a prétendu à aucun degré se prononcer sur une question de nationalité, qu'il n'eût d'ailleurs pas été de sa compétence de trancher.

Le recensement et l'incorporation des jeunes gens qui n'auront pu faire la preuve que leur nationalité est reconnue par un gouvernement étranger, ne seront donc, à aucun titre, considérés par la France comme impliquant de la part des intéressés une renonciation à leur nationalité d'origine, et à leur faculté de se la faire ultérieurement reconnaître. »

Ainsi, le recensement et l'accomplissement des devoirs militaires sont l'effet d'une charge qui ne modifie en aucune manière, la nature du lien de nationalité qui pourrait leur appartenir. Il a été présumé que celui-ci n'existait pas et cette présomption a toujours la même valeur après la constatation administrative de leur qualité. A tel point que, tout en luttant contre l'apatridie, en assimilant parmi eux les hommes qui ont rempli dignement leurs fonctions militaires, l'Etat ne procède aucunement à la naturalisation forcée. Il leur accordera celle-ci plus facilement s'ils la demandent, mais il ne leur en tiendra pas grief, s'ils ne veulent pas le faire.

« Le gouvernement français n'entend pas les intégrer malgré eux dans la nationalité française. L'acquisition de la nationalité française est, à ses yeux, une faveur, et ne saurait procéder que d'un acte de libre volonté. Des facilités de naturalisation seront accordées à ceux qui auront fait leur service militaire. Mais afin de laisser entière la liberté de leur choix, le Gouvernement a tenu à consentir en même temps aux jeunes gens ayant servi qui voudraient ne pas renoncer à leur nationalité d'origine, des avantages assez substantiels pour que des mobiles d'intérêt ne puissent peser sur leur détermination. »

En second lieu, le Gouvernement, ayant montré que les avantages réels dont ils jouissent en France doivent équitablement être contrebalancés par le devoir de défendre son territoire, reconnaît que les apatrides qui voudront y échapper n'auront qu'à déguerpir.

Ce principe est énoncé pour la première fois et nous semble indispensable pour établir un régime logique du service militaire des apatrides. Ceux-ci sont tenus de défendre la Nation, non à cause d'un sentiment patriotique, mais parce qu'ils sont ses hôtes. L'obligation militaire doit donc cesser avec l'hospitalité. Mais dans ces conditions, il devient difficile de la sanctionner efficacement.

Le national est poursuivi pour insoumission s'il n'a pas participé aux opérations du service militaire, pour désertion s'il abandonne son poste au cours de son service. Il est frappé de peines particulières dans chacun des deux délits et astreint, quand il les a accomplies, à faire le service militaire à l'expiration de ses peines (8).

Si l'apatride était assimilé au national, ses obligations comporteraient la même sanction de principe. Mais il peut s'en aller, et il ne sera pas poursuivi pour insoumission. M. le baron NOLDE posait la question au Comité Français de Droit International Privé, de savoir si l'apatride incorporé pouvait être poursuivi, s'il désertait inopinément et installait son domicile hors de France. En admettant l'affirmative avec M. NIBOYET, il faut lui reconnaître toutefois le droit, quand il a accompli son service militaire, de chan-

(8) L'article 90 de la loi du 31 Mars 1928 sur le recrutement porte sur l'insoumission. « Tout jeune soldat appelé ou tout autre militaire dans ses foyers rappelé à l'activité, à qui un ordre de route a été régulièrement notifié et qui, hors le cas de force majeure, n'est pas arrivé à sa destination au jour fixé par cet ordre est, après un délai de trente jours en temps de paix, considéré comme insoumis et puni des peines portées à l'art. 193 du Code de Justice Militaire.

Sont également considérés comme insoumis tout engagé volontaire ou tout militaire qui, après renvoi dans ses foyers, a contracté un engagement si, hors le cas de force majeure, ils ne sont pas parvenus à leur destination, en temps de paix, dans les trente jours qui suivent le jour fixé par leur feuille de route.

La notification de l'ordre est faite par un agent de la force publique au domicile de l'appelé ».

La peine est déterminée par l'art. 193.

« Tout individu coupable d'insoumission aux termes de la loi sur le recensement de l'armée est puni, en temps de paix, *d'un emprisonnement d'un mois à un an.*

En temps de guerre, la peine est de deux à cinq ans de prison.

Si le coupable est officier, il subira, en outre, en temps de guerre, la destitution. Le tout, sans préjudice de l'application des dispositions spéciales édictées par les articles 90, 91, 92, 93, 95 de la loi sur le recrutement de l'armée du 1^{er} Avril 1923 (actuellement, loi du 31 Mars 1928) ».

Il est question de la *désertion* à l'art. 194.

« Est considéré comme déserteur à l'intérieur, en temps de paix :

ger de domicile. S'il y a mobilisation générale, il sera rappelé mais il ne rejoindra pas les drapeaux. « L'inconvénient, dit le baron NOLDE, c'est que vous aurez des soldats qui seront des fantômes, qui disparaîtront et qui s'en iront ».

A notre avis, une fois passé son conseil de révision, l'apatride est tenu des obligations militaires sous peine des mêmes sanctions que le Français. Mais plus tard, il ne sera pas déserteur s'il ne rejoint pas les rangs au cas de mobilisation, car il n'est pas prévu dans les textes qu'il fixe son domicile en France à perpétuelle demeure, quand il a renoncé une première fois à l'abandonner. Une telle restriction de la liberté individuelle se conçoit difficilement. L'objection du baron NOLDE est donc pertinente et M. NIBOYET, pour la vaincre, émet une opinion qui se heurte à des obstacles pratiques : il accorde à l'apatride

1° Six jours après celui de l'absence constatée, tout militaire ou assimilé qui s'absente de son corps ou détachement sans autorisation. Néanmoins le soldat qui n'a pas trois mois de service ne peut être considéré comme déserteur qu'après un mois d'absence.

2° Tout militaire voyageant isolément d'un corps ou d'un point à un autre ou dont le congé ou la permission est expiré, et qui, dans les quinze jours suivant celui fixé pour son retour ou son arrivée, ne s'est pas présenté à son corps ou son détachement ; tout militaire coupable de désertion à l'intérieur, en temps de paix, est puni de *six mois à trois ans d'emprisonnement*.

Si le coupable est officier, il est puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et de la destitution.

La peine ne peut pas être moindre d'un an d'emprisonnement, dans les circonstances suivantes :

1° Si le coupable a emporté une de ses armes, un objet d'équipement ou d'habillement, ou s'il a emmené un véhicule, un cheval, une bête de somme ou de trait, ou tout autre objet affecté au service de l'armée ;

2° s'il a déserté étant de service ou en présence de rebelles ;

3° s'il a déserté antérieurement.

En temps de guerre, tous les détails impartis par le présent article sont réduits des deux tiers et la peine peut être portée au double ».

Art. 195 (L. 4 Mars 1932) :

« Est déclaré *déserteur à l'étranger* en temps de paix, trois jours après celui de l'absence constatée, tout militaire.., qui franchit sans

le droit de quitter la France avant son service dans un certain délai ; mais il deviendra automatiquement français après son accomplissement. M. DECUGIS, à la même séance, émet des réserves sur l'opportunité d'une telle mesure, et nous croyons aussi que la politique d'augmentation de la population française ne doit pas rendre la naturalisation aussi accessible.

L'Instruction du 10 Juin n'a sans doute pas voulu être trop hardie : elle dit simplement, après avoir posé les droits de l'individu sans nationalité, que sa demande en naturalisation sera examinée avec bienveillance, sans entendre, nous fait remarquer M. LOUIS-LUCAS, déroger

autorisation les limites du territoire français... et passe dans un pays étranger.

« Le délai ci-dessus est réduit à un jour en temps de guerre.

« Tout militaire ou assimilé, coupable de désertion à l'étranger est puni de deux ans à cinq ans d'emprisonnement.

Si le coupable est officier, il est puni de la peine de détention. Au cas où, par suite de l'admission des circonstances atténuantes, l'officier coupable ne sera puni que d'une peine d'emprisonnement, il subira en outre, la destitution.

La peine de prison encourue pourra être portée à dix ans contre tout militaire qui aura déserté à l'étranger dans les circonstances suivantes :

1° s'il a emporté une de ses armes, un objet d'habillement ou d'équipement, ou s'il a emmené un véhicule, un cheval, une bête de somme ou de trait, ou tout autre objet affecté au service de l'armée ;

2° s'il a déserté étant de service, en présence de rebelles, sous la réserve des peines plus fortes précisées par les articles 227, alinéa 2, et 229 ci-après ;

3° s'il a déserté antérieurement ;

4° s'il a déserté en temps de guerre ou sur un territoire en état de guerre ou de siège. Si le coupable est officier, le maximum de la peine de la détention sera prononcée, au cas où, par suite de l'admission des circonstances atténuantes, la peine sera celle de l'emprisonnement, le coupable subira, en outre, la destitution » .

Art. 196. — « Est puni de mort avec dégradation militaire tout militaire coupable de désertion à l'ennemi.

Est puni de la peine de détention, tout déserteur en présence de l'ennemi. S'il est officier, il subira la peine de la déportation, et en outre, dans tous les cas, la destitution... »

aux cas légaux et aux conditions de la loi française (9). Les services essaieront simplement d'accomplir les formalités et d'accorder le décret de naturalisation dès la fin de son obligation militaire.

B. Régime institué

A. Règles générales.

L'instruction du 10 Juin, combinée avec les autres textes en vigueur, aboutit à ces distinctions.

1° Ne sont appelés sous les drapeaux, pour accomplir le service militaire actif, que ceux qui sont nés après le 1^{er} Juin 1915. Ceux qui sont nés avant cette date ne sont astreints qu'aux périodes militaires.

La disposition de l'article 3, alinéa 2, ne s'applique qu'aux jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité, qui sont nés depuis le 1^{er} Janvier 1904. Car la loi de 1923, n'ayant pas d'effet rétroactif, n'a pu être appliquée qu'à la classe postérieure à sa publication. Ainsi, il faut établir une différence de régime au point de vue militaire, basée sur la différence d'âge des individus ne justifiant d'aucune nationalité.

a) Les individus ne justifiant d'aucune nationalité, nés avant le 1^{er} Janvier 1904.

Ils ne sont pas tenus de faire le service militaire en France. Leur situation est à peu près celle des étrangers ordinaires. Mais ceux qui sont d'âge mobilisable, doivent se faire inscrire dans les mairies de leur résidence en cas de mobilisation.

b) Les jeunes gens sans nationalité nés après le 1^{er} Janvier 1904, mais avant le 1^{er} Juin 1915, sont astreints aux périodes militaires seulement. Mais, s'ils étaient natu-

(9) Travaux du Comité français de droit international privé, 1937-1938, p. 26.

ralisés, ils devraient accomplir, dans toute sa durée, le service militaire de leur classe. L'instruction du 10 Juin le précise : « Ceux d'entre eux, désireux d'acquérir la nationalité française, qui demanderaient à accomplir le service militaire, seraient incorporés pour le temps de service imposé aux Français de leur classe d'âge » (10).

c) Sont tenus du service militaire actif, les hommes nés après le 1^{er} Juin 1915. Parmi eux, deux catégories : ceux qui sont nés entre le 1^{er} Juin 1915 et le 28 Février 1916 sont tenus à faire un an de service. Ceux qui sont nés postérieurement, sont tenus à deux ans de service.

2° Les jeunes gens sans nationalité ne sont plus tenus de servir dans des « régiments étrangers ». Ils sont incorporés suivant les règles communes à tous les nationaux, dans les mêmes régiments qu'eux.

Ils pourront servir dans les formations étrangères, mais sur leur demande seulement. Le communiqué du 10 Juin

(10) La circulaire relative à la régularisation de la situation des hommes recensés en vertu de l'art. 3 de la loi du 31 Mars 1928, qui acquièrent ultérieurement la nationalité française, du 8 Septembre 1937 (parue au *Bulletin Officiel des Ministères de la Guerre, des Pensions et de l'Air*, n° 44, 1^{er} Novembre 1937, p. 2.018 et *Revue*, 1938, p. 563) répond à cette question :

« La question a été posée de savoir comment devait être régularisée la situation des hommes recensés en vertu de l'article 3, par. 2, de la loi du 21 Mars 1928 (individus ne pouvant justifier de la nationalité d'un Etat déterminé) et qui acquièrent ultérieurement la nationalité française par voie de naturalisation.

La situation des hommes dont il s'agit sera régularisée dans les conditions suivantes :

I. Individus appartenant aux classes 1935/A et antérieures, qui ont été dispensés du service actif en vertu de la circulaire ministérielle du 24 Février 1937.

Ceux d'entre eux qui ont été ou seront ultérieurement naturalisés français seront incorporés avec le premier contingent appelé sous les drapeaux après leur naturalisation. Les dispositions à leur appliquer au point de vue de la durée et de l'obligation du service sont celles de l'article 13 du 31 Mars 1928.

II. Individus appartenant aux classes 1935/B et postérieures.

a) Naturalisés après leur inscription sur les tableaux de recen-

dit : « Ne seront incorporés dans les régiments étrangers que les jeunes gens *désireux de servir dans ces formations*; les autres serviront dans les mêmes unités que les jeunes Français. Il ne sera établi qu'une seule liste de répartition où seront fusionnés ces jeunes gens et les Français. Leur affectation dans les régiments sera prononcée selon les règles communes ».

Une procédure est prévue par une Instruction du Ministère de la Défense Nationale pour fixer la possibilité de « rompre le domicile de France ».

Les jeunes gens tombant sous l'application de l'article 3, alinéa 2, de la loi sur le recrutement, ont la faculté d'échapper à son application à condition de quitter la France. Pour jouir de cette faculté, ils doivent, dans les délais fixés chaque année par les services compétents, signer une déclaration dans le bureau militaire de la mairie de leur domicile, suivant une formule spéciale.

Ils doivent indiquer le pays où ils ont l'intention de se rendre, ainsi que les moyens qu'ils entendent utiliser pour

sement et avant leur appel sous les drapeaux. — Seront appelés sous les drapeaux avec leur classe d'âge (ou avec celle avec laquelle ils ont été recensés, s'ils ont été recensés comme « omis ») et astreints au temps de service actif imposé à cette classe (art. 13 de la loi du 31 Mars 1928).

b) Naturalisés en cours d'incorporation. — Seront astreints au temps de service actif imposé à leur classe d'âge.

c) Naturalisés après leur libération du service actif. — En aucun cas les intéressés ne pourront être rappelés sous les drapeaux pour parfaire une durée quelconque de service actif.

Les hommes visés par la présente circulaire seront rayés des tableaux de recensement sur lesquels ils ont été portés en vertu de l'art. 3, par. 2, de la loi du 31 Mars 1928 et recensés dans les conditions prévues par l'art. 13 de la même loi. A cet effet, MM. les Préfets aviseront les Commandants des bureaux de recrutement intéressés de la naturalisation des hommes porteurs d'un livret militaire attestant qu'ils ont été recensés antérieurement dans leur subdivision comme ne justifiant d'aucune nationalité. Il demeure, bien entendu, qu'en ce qui concerne le service actif auquel sont astreints les intéressés, il sera effectué dans les conditions indiquées ci-dessus ».

le faire. Ils ont un délai d'une année pour exécuter leurs projets. Quant à ceux qui poursuivent leurs études en France, ils peuvent remettre leur départ jusqu'à l'âge de 25 ans. L'Instruction du 4 Décembre 1935 (11) sur le recensement du contingent rappelle que les jeunes gens sans nationalité ne sont soumis à ce régime que :

a) s'ils résidaient en France au moment de l'enregistrement de leur classe d'âge,

b) s'ils se trouvaient sur le territoire français au moment de leur convocation en vue de leur recensement.

S'ils répondent à ces conditions, ils doivent, comme les Français, se faire recenser dans les délais fixés par la loi ; ils doivent passer le conseil de révision ; ils ont le droit d'obtenir le sursis d'incorporation dans les conditions établies par les articles 22 et 23 de la loi du recrutement, etc...

B. Régime du service actif et des jeunes gens soumis aux périodes militaires.

1° *Le service actif est soumis, en principe, au même régime que les Français.* Ceux des jeunes gens qui sont titulaires du brevet de préparation élémentaire au service militaire, pourront bénéficier des avantages accordés aux Français, au point de vue de l'engagement volontaire par devancement d'appel, notamment, le choix de la garnison, l'avancement.

Les jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité peuvent accéder aux grades de la hiérarchie militaire dans les conditions prévues pour les Français.

Conformément à l'Instruction du 3 Mars 1938, ces jeunes gens « peuvent être admis par mesure de bienveillance, dans les mêmes conditions que les jeunes gens de nationalité française, à la préparation militaire supérieure, aux

(11) Page 28.

cours d'instruction militaire des grandes écoles, visés à l'article 31 de la loi sur le recrutement et aux pelotons préparatoires d'élèves officiers de réserve » (12).

Cependant, « ces jeunes gens ne peuvent, tant qu'ils n'ont pas acquis la qualité de citoyens français, accéder aux grades d'officiers et de sous-officiers de réserve qu'à titre étranger. Dans ce cas leur statut militaire fait l'objet d'instructions particulières ».

Les familles de ces jeunes gens peuvent obtenir, pendant leur présence sous les drapeaux, l'allocation journalière prévue par l'article 24 de la loi de recrutement.

Les facilités de naturalisation sont établies ainsi dans la circulaire du 24 Février et le communiqué du 10 Juin 1937 : « S'ils auront exprimé le désir d'être naturalisés Français, toutes mesures utiles seront prises pour qu'il soit statué sur leur demande dès la fin du service militaire actif. Le dossier sera constitué pendant leur séjour sous les drapeaux de façon que si l'examen, d'ailleurs très bienveillant, qui en sera effectué le permet, la nationalité française puisse leur être accordée dès leur libération ».

Ils sont libres comme nous le disions plus haut ; « dans ce dernier cas il a été décidé (communiqué du 10 Juin) qu'au départ du régiment, ceux d'entre eux ayant accompli leur service militaire actif et qui voudront conserver la qualité d'étrangers, recevront une carte établissant leur qualité spéciale qui leur permettra de ne pas être considérés comme des étrangers au point de vue de la législation du travail ». Ils seront assimilés aux Français pour le droit au travail, et ils éviteront les lois sur le contingentement des travailleurs étrangers, les règles restrictives de la carte de travailleur dont l'obtention et le renouvellement ont été compliqués par les décrets de 1938 et qui

(12) *Bulletin Officiel du Ministère de la Guerre, des Pensions et de l'Air*, n° II, 14 Mars 1938, p. 822 ; *Revue*, 1938, p. 563.

ont une validité limitée quant à la profession et son lieu d'exercice.

2° *Régime des jeunes gens soumis aux périodes militaires.* Ces hommes sans nationalité résidant en France, sont nés entre le 1^{er} Janvier 1904 et le 31 Mai 1915, et ils sont tenus d'accomplir des périodes militaires de réserve. Ils les accomplissent dans les mêmes conditions que les Français du même âge.

Il leur est conféré les facilités spécifiées en faveur de la catégorie précédente ; seules, les conditions de la naturalisation ne sont pas examinées avec autant de bienveillance.

Ils ont évidemment le même droit de rompre leur établissement en France pour éviter les obligations militaires (13).

Tel était donc le régime organisé par le communiqué du 10 Juin 1937. Il était certainement propre à produire l'impression souhaitée par le pouvoir exécutif. Il apportait des assurances aux individus visés par la loi, qui voyaient écarter toute crainte d'arbitraire ou d'injustice. Ce droit de rompre l'établissement en France, les facilités concernant le droit au travail et la naturalisation sont autant de bienfaits que les autorités ont su appliquer par la suite.

M. STOUNITZKY, dans l'article consacré à l'étude du

(13) « Ils auront, pour rompre leur établissement, un délai d'un an à partir des dates suivantes : pour ceux qui ont été recensés en 1937-38 et antérieurement : 1^{er} Juin 1938 ; pour ceux qui seront recensés en 1938-39 et ultérieurement : date fixée pour les jeunes gens appartenant aux classes avec lesquelles ils seront recensés et qui sera indiquée chaque année par l'arrêté de recensement ».

Ce délai d'un an accordé pour rompre l'établissement en France pourra être prolongé pour les jeunes gens en cours d'études qui seront autorisés à rester en France jusqu'à 25 ans. Cet âge limite sera porté à 27 ans pour les étudiants en médecine, pharmacie et chirurgie dentaire, ainsi que pour les élèves vétérinaires » (Cf. communiqué à la presse du 13 Avril 1938).

communiqué du 10 Juin (14), dit que « le texte, insuffisant dans l'état actuel de la législation française, de l'article 3, alinéa 2, a pu, néanmoins être adapté aux besoins immédiats de la situation... Les perspectives pour l'avenir sont toutefois bien moins rassurantes ».

« En effet, il est indéniable que le régime existant peut être caractérisé par une précision beaucoup plus nette des charges des intéressés que de leurs droits. Tant qu'il s'agit de servir sous les drapeaux, on arrive à la conclusion que le ministère de la Défense Nationale a fait le maximum d'efforts pour assimiler, dans la pratique, le régime des jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité à celui applicable aux Français... »

« La situation est tout autre lorsqu'il s'agit d'assurer l'exécution des promesses concernant les droits spéciaux après l'accomplissement du service militaire. Le seul remède... serait de remanier la législation actuelle, de préciser, par la voie législative, la situation des individus en question, en leur assurant le droit à la naturalisation, le droit au travail, les avantages à leurs familles, etc... »

Nous voyons avec lui, en effet, un remède à l'instabilité actuelle de la situation de l'apatride dans l'affirmation d'un droit légal qu'il pourrait confirmer ou défendre devant les tribunaux. Mais il est impossible, en l'état actuel des tendances, d'en espérer la réalisation prochaine. Peut-être y aurait-il un certain danger à octroyer ce « droit à la naturalisation ». Le droit au travail est plus équitable selon nous, si l'on tient compte des difficultés d'existence des réfugiés (15). Le droit au service, dans

(14) STOUNITZKY. — *Le service militaire en France des jeunes gens* « ne justifiant d'aucune nationalité ».

(15) Le décret du 28 Août 1937, ainsi que les textes postérieurs sur la carte d'identité des étrangers, prévoit la gratuité de la carte

les mêmes conditions que les Français, est déjà une faveur appréciable que d'aucuns considèrent excessive, en particulier en ce qui concerne l'accession aux grades militaires. Pour notre part, nous y voyons un encouragement heureux à la bonne conduite qui ne laissera pas insensibles les apatrides de bonne trempe.

d'identité pour les apatrides se trouvant sous les drapeaux ou ayant accompli le temps légal du service militaire dans l'armée française.

Ont droit à la carte d'identité gratuite les apatrides titulaires du livret militaire ou d'une attestation provenant d'une autorité militaire, portant la mention « Bon pour le service armé » (Circ. du Ministère de l'Intérieur, n° 352, du 18 Mars 1938).

CHAPITRE II

Les apatrides et les réfugiés ayant droit d'asile dans la législation de guerre

L'obligation des apatrides au service armé n'était encore qu'un premier pas de la tendance actuelle à l'assimilation aux charges des nationaux.

Les mesures de précaution en cas de guerre et les obligations imposées aux Français pour assurer la concentration de l'effort total du pays dans la guerre, ont été réglementées par la loi du 11 Juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (1). Elles prévoient le détail de l'organisation de la défense passive, l'emploi des personnes par mobilisation, ou réquisition, ou accord amiable, et la réquisition des choses. La situation internationale s'aggravant, il a paru excessif au législateur d'imposer un effort épuisant aux nationaux sans y faire participer les apatrides et aussi bien les réfugiés ayant droit d'asile.

C'est, nous dira-t-on, la contre partie du devoir d'hospitalité, puisqu'il suffira de déguerpir pour être débarrassé de son poids. Mais, en vérité, il apparaît davantage que le pays, soumis à une tension que les progrès scientifiques en tous domaines ont accrue à un degré inconnu jusqu'ici, est contraint de mettre à profit les moindres parcelles d'énergie disponible. Les étrangers ordinaires, qui ne sont pas astreints aux obligations militaires, sont admis,

(1) *Journal Officiel* 3 Juillet 1938, p. 8.830. *Journal Officiel* 14 Juillet, p. 8.402, 24 Juillet p. 8.818.

et même invités, à collaborer à la tâche commune. Les étrangers ayant droit d'asile seront d'office assimilés aux apatrides. Ils devront tous fournir les prestations de la loi de 1938. Une telle révolution ne pouvait s'opérer simplement. Six décrets-lois ont progressivement bâti cet édifice des obligations civiles et militaires des étrangers ayant droit d'asile.

Dans une première section, nous tracerons une esquisse rapide de la loi du 11 Juillet 1938.

Dans une seconde section, nous analyserons le travail d'adaptation des décrets des 12 Avril, 20 Juillet, 4 Septembre, 3 Novembre 1939, 13 Janvier et 23 Février 1940.

SECTION I. — LA LOI DU 11 JUILLET 1938

Le titre 1^{er} : Principes généraux, porte dans l'article 1^{er} :
« Les mesures destinées à passer de l'organisation pour le temps de guerre sont prévues dès le temps de paix.

L'exécution de tout ou partie de ces mesures peut être ordonnée, soit dans le cas d'agression manifeste mettant le pays dans la nécessité de pourvoir à sa défense, soit dans les cas prévus par le pacte de la Société des Nations, soit en période de tension extérieure lorsque les circonstances l'exigent. Dans le même temps, la Société des Nations est saisie du litige. »

L'article nous renseigne immédiatement sur la portée de la loi :

Elle fixe des mesures pour le temps de guerre, ou pour des périodes de tension internationale. Par respect pour le pacte de la Société des Nations, elle précise que la France est en guerre quand son territoire est violé, ou quand les clauses du pacte prévoient le cas : la France ne sera donc jamais l'agresseur, et sûre de son droit, elle portera le litige devant la Société des Nations.

Néanmoins, les mesures sont prévues dès le temps de paix pour permettre leur exécution rapide, le cas échéant : certaines sont prises de suite comme la loi nous l'expose :

Leur but est dégagé par l'article 2 :

« Le Gouvernement, responsable de la défense nationale, prépare dès le temps de paix la mobilisation des armées de terre, de mer et de l'air ; l'utilisation en temps de guerre de toutes les forces et ressources du pays.

Pour la préparation en temps de paix des mesures ayant pour objet l'organisation de la nation pour le temps de guerre, le Gouvernement prend l'avis du Conseil Supérieur de la défense nationale, dont les organes de travail, commission d'études, secrétariat général permanent, sont placés sous la haute autorité du Président du Conseil. »

Les articles suivants attribuent les pouvoirs permettant de prendre ces mesures, au Ministre de la guerre, au Ministre de la marine et au Ministre de l'air sous la haute autorité du Président du Conseil.

Le Président du Conseil, ou le Ministre de la Défense Nationale sous sa haute autorité, est secondé par un chef d'état-major général de la défense nationale. En outre, un « Comité permanent de la défense nationale » prépare, dès le temps de paix, la coordination des trois départements de la guerre, de la marine et de l'air et prépare pour ainsi dire, l'œuvre du Comité de guerre qui se réunit en temps de guerre.

Le titre II est consacré à « l'emploi des personnes et des ressources ». Il traite de toutes les obligations imposées aux nationaux en vue de la guerre, exception faite des obligations militaires. Ses dispositions ont inspiré la législation de 1939 et 1940 sur les réfugiés ayant droit d'asile et nous en ferons un commentaire plus détaillé.

§ I. — DE L'EMPLOI DES PERSONNES

L'article 14 énonce le principe de la réquisition des services. Il est grave en ce qu'il suppose, d'une part, que l'individu réquisitionné n'a pas le droit de s'y opposer, d'autre part, en ce que la rémunération n'exclut pas seulement tout bénéfice au profit de l'intéressé, mais est déterminée par l'Etat lui-même. Le détail de la procédure nous apprendra comment l'évaluation est pratiquée. Elle est stricte, et les voies de recours sont fort difficiles. La volonté individuelle doit se plier devant les besoins nationaux et toute indiscipline est durement réprimée. La réquisition des services complète l'obligation militaire. L'une assure la vie de la nation armée, l'autre ses besoins économiques qui sont aussi urgents à l'heure actuelle. Elle est l'instrument pratique et sûr, qui donnera son efficacité à l'organisation centralisée et étatique de l'économie nationale que la loi développe plus loin :

« A la mobilisation ou dans les cas prévus à l'article 1^{er} de la présente loi, les Français et ressortissants français du sexe masculin, âgés de plus de 18 ans, même soumis aux obligations militaires définies par la loi de recrutement et par l'article 11 de la présente loi, sous réserve qu'ils ne soient pas utilisés par les Ministres intéressés, peuvent être requis dans les conditions fixées par la loi du 3 Juillet 1877, modifiée par la loi du 21 Janvier 1935 (sous réserve des dispositions prévues à l'article 27 de la présente loi), par la loi du 31 Mars 1928 et par la présente loi. L'appel sous les drapeaux fait cesser la réquisition. »

Les individus susceptibles de réquisition sont tous les Français de plus de 18 ans, qui ne sont pas retenus par les obligations militaires. La limite d'âge est plus basse que pour le service armé, la préséance est donnée aux

besoins de la défense armée parce que la réquisition est une mobilisation économique qui ne se comprend qu'en fonction de la défense militaire. Les conditions exigées pour être susceptible de réquisition sont celles de la loi du 3 Juillet 1877, modifiée en 1935, et de la loi du 31 Mars 1928 sur le recrutement de l'armée (2).

Buts et durée de la réquisition (3)

Elle permet d'utiliser les requis à tous les services civils essentiels. En conséquence, on devra, tenant compte de leurs facultés, de leurs aptitudes, de leurs âges, les placer dans les postes manquant d'hommes. Mais ce ne peut être une obligation militaire déguisée, et l'article 14, alinéa 4, nous dit : « Les requis, non soumis aux obligations militaires définies par la loi de recrutement ne peuvent, dans aucun cas, être affectés aux corps spéciaux. »

La loi de 1938 institue la possibilité d'une véritable « mobilisation industrielle » où les ouvriers et le person-

(2) La loi de 1877 portait :

1° que le droit de réquisition ne s'exerce que dans la limite des besoins de l'armée. En temps de guerre, il s'ouvre sur tout le territoire dans son intégralité ;

2° il n'appartient qu'aux autorités militaires énumérées dans les textes. Celles-ci peuvent déléguer leur pouvoir à certaines autorités subordonnées en pratique aux fonctionnaires de l'Intendance et aux officiers commandants de détachement, ou quelquefois à une autorité civile ;

3° elle doit être opérée par écrit.

(3) Cf ROLLAND. — *Précis de droit administratif* N° 620, p. 477 : « Cette opération de puissance publique n'est pas semblable comme on l'a prétendu, et comme on le soutient parfois encore, à l'établissement d'un impôt, d'une contribution forcée. S'il en allait de la sorte, elle correspondrait, pour celui qu'elle atteint, à une charge pesant spécialement sur certaines personnes. La vérité, c'est que la réquisition militaire est du même type, de la même famille que l'expropriation pour cause d'utilité publique. A l'origine des deux opérations se retrouvent les idées d'égaliser les charges publiques et de donner une équitable compensation en retour des sacrifices subis ».

nel dirigeant seront réquisitionnés à leur poste. Par ce moyen ingénieux, elle maintient l'ordre, en transformant le travail du temps de paix, en devoir civique du temps de guerre, sanctionné par toutes les peines que nous retrouverons plus loin : « Peut être également soumis à réquisition, chaque individu conservant sa fonction ou son emploi, l'ensemble du personnel considéré comme indispensable pour assurer les besoins du pays ». Même les fonctionnaires retraités, qu'en temps ordinaire on n'astreint plus au travail, peuvent être requis pendant un certain nombre d'années, sous réserve, dit la loi, d'aptitude physique et intellectuelle.

« Les personnes titulaires d'une pension de retraite, ayant appartenu à un titre quelconque aux administrations de l'Etat, des départements ou des communes, ainsi qu'aux services publics, concédés ou non, sont maintenus à la disposition de l'administration ou du service dont elles faisaient partie pendant une période de cinq ans, à compter de la date de leur admission, sous réserve de remplir les conditions d'aptitude physique et intellectuelle nécessaires. Les sanctions prévues au cinquième alinéa de l'article 31, ci-après, leur sont applicables ».

La durée de la réquisition n'est pas celle de la période de tension ou de la guerre, car les besoins économiques du pays ne sont pas constants et l'Etat ne veut pas s'embarrasser d'un personnel inutile : l'article 14, alinéa 2, dit brièvement : « La réquisition est temporaire ou permanente ».

Rémunération

On aurait pu envisager la réquisition gratuite ou presque, comme le service armé, puisqu'elle est fondée sur la même idée de défense de la Nation. Il en a été disposé différemment parce que la charge du logement et de

l'entretien des hommes eût été impossible à soutenir sur le plan civil.

L'article 15 dit : « La réquisition n'ouvre droit à aucune indemnité autre qu'un traitement ou salaire.

Le traitement est fixé par l'autorité requérante sur la base du traitement de début de l'emploi occupé ou de la fonction à laquelle cet emploi est assimilé.

Les salaires ne peuvent être majorés que de primes de rendement dont le montant est déterminé, dans chaque cas particulier, par l'autorité requérante.

Les personnes dont les services sont requis, bénéficieront de la législation ouvrière et sociale, sauf dérogation que les circonstances imposeraient. »

Cette réglementation très précise n'appelle aucune observation particulière : le principe très équitable, qu'il ne faut pas profiter d'une situation de fait qui rend l'individu nécessaire à l'Etat, est appliqué sans léser ses droits et laisse à l'employé une rémunération normale. Le salaire ou le traitement sont déterminés unilatéralement par l'Etat : le requis n'intervient pas dans l'évaluation, car il n'a aucun droit opposable à l'administration.

§ 2. — SITUATION DES PERSONNES NON REQUISES

Elles peuvent s'engager dès le temps de paix à servir dans une exploitation ou dans un établissement travaillant dans l'intérêt de la Nation en temps de guerre. L'administration est libre de les accepter, ou de ne les engager que pour la durée qui lui paraît utile :

Article 18 : « Toute personne non soumise à des obligations militaires et n'exerçant aucune profession, ou n'occupant aucun emploi dans lequel son maintien est jugé utile à la mobilisation ou dans les cas prévus à l'article 1^{er} de la présente loi, peut s'engager, dès le temps de paix, devant le préfet du département de son domicile

ou de sa résidence, à servir pendant une durée qui ne saurait être inférieure à un an et qui ne saurait dépasser la durée des hostilités, dans une administration ou service public, ou dans un établissement ou exploitation ou service travaillant dans l'intérêt de la Nation. Elle reçoit, dans ce cas, une lettre d'affectation. L'engagement est toujours résiliable à la volonté de l'administration compétente. Il doit être renouvelé dans les six mois qui suivent le recensement quinquennal. »

Pour les Français, notons qu'ils peuvent offrir leurs services dès le temps de paix. Nul besoin d'attendre la mobilisation générale pour manifester leur bonne volonté. L'autorité qui distribue les forces civiles disponibles étant le préfet, il était naturel de le désigner pour recevoir les demandes d'engagement. Il statuera sur l'utilité des services proposés, et en cas de besoin, délivrera aux volontaires une lettre d'affectation qui ne liera pas l'administration, comme le précise l'article 18 *in fine*.

§ 3. — SITUATION DES ÉTRANGERS

Ils peuvent être admis sur leur demande écrite, à collaborer à la défense économique. Leur aide sera souvent précieuse dans certains services à cause de leur connaissance d'une langue étrangère. Toutefois, leur utilisation inconsidérée pourrait causer des représailles de leurs pays d'origine. La loi prévoit que des instructions déterminent, dès le temps de paix, les départements ministériels qui règlent les questions posées par la volonté des autorités de leur propre pays, du fait de leur séjour en France, en temps de guerre : Art. 19 :

« A la mobilisation ou dans les cas prévus à l'article 1^{er} de la présente loi, des décrets fixent les conditions dans lesquelles les sujets étrangers peuvent être admis, sur leur demande écrite, à apporter leur collaboration aux établis-

sements, administrations et services prévus à l'alinéa 3 de l'article 14.

La préparation des mesures devant faire l'objet de ces décrets est prévue dans des instructions arrêtées dès le temps de paix, à la diligence des ministres intéressés.

En ce qui concerne l'emploi, comme main-d'œuvre, des ressortissants alliés ou neutres stationnés en France, des instructions déterminent, dès le temps de paix également, les départements ministériels compétents pour régler la situation de ces étrangers.

1° Vis-à-vis des autorités de leur propre pays ;

2° Vis-à-vis des lois et autorités françaises et pour fixer les règles de leur utilisation. »

Les étrangers, à la différence des nationaux, peuvent seulement s'engager en temps de guerre ou de tension internationale. Il pourrait être dangereux de leur délivrer une lettre d'affectation dans un service important si, par la suite, leur pays était en guerre avec la France.

Des motifs analogues ont fait disposer que des instructions désigneront l'autorité compétente pour recevoir leurs offres. La loi n'a pas voulu confier ce rôle au préfet qui peut ignorer certains faits confidentiels les concernant.

§ 4. — TECHNIQUE DE LA RÉQUISITION

Pour pratiquer la réquisition de personnes sur une large échelle, il a fallu, d'une part, recenser les hommes et d'autre part, créer un organe de distribution des forces humaines, contrôlé par diverses commissions.

a) *Les mesures de recensement.* — Les individus majeurs ont déjà été triés par les autorités militaires. Ceux qui ont été incorporés et dont l'armée peut se passer momentanément sont déjà sous contrôle. Ceux qui ont été ajournés temporairement ou réformés, sont également connus. Seuls les jeunes gens entre 18 et 21 ans ne sont

pas venus à la vie militaire : l'article 16, alinéa 1, prévoit, de leur part, une déclaration à la mairie, sous peine des sanctions générales de l'article 31.

« Tout Français de sexe masculin, mineur de plus de dix-huit ans, sera tenu de faire connaître à la mairie de son domicile, son adresse et sa profession : les parents, tuteurs, maîtres, employeurs et établissements d'enseignement de tous degrés auxquels ils seront inscrits, seront tenus, sous les sanctions de la loi, de faire effectuer cette déclaration et de signaler tout changement d'adresse ou de profession et de fournir à ce sujet tous renseignements qui leur seront demandés par l'administration. »

b) *L'organe de distribution.* — Le préfet a été chargé de répartir la main-d'œuvre : les exploitations ou des services administratifs lui adressent un état de leurs manques de personnel, et il remplit les vides dans la mesure des disponibilités en observant un ordre d'importance au point de vue de la défense nationale.

Art. 16, al. 2 : « Dans chaque département, le préfet, sur les indications qui lui sont fournies par le ministre chargé de la répartition de la main-d'œuvre, et compte tenu des dispositions des articles 54 et 61 ci-après (4), assure la répartition des ressources en personnel entre les administrations et services publics et les établissements et services dont l'emploi est prévu à la mobilisation ou dans les cas prévus à l'article 1^{er} de la présente loi, en tenant compte de l'importance des établissements au point de vue de la défense nationale et notamment de la priorité qui doit être accordée aux établissements travaillant pour les armées ».

Le troisième alinéa réserve le cas de certains hommes fonctionnaires, selon toute probabilité ; ou personnel d'une

(4) Ces articles assurent la centralisation des renseignements concernant la répartition de la main d'œuvre entre les mains d'un ministre unique qui a haute autorité en la matière.

industrie travaillant pour la défense nationale, qui reçoivent leur affectation par lettre dès le temps de paix :

« Certains personnels pourront recevoir dès le temps de paix une lettre d'affectation dans les conditions prévues au dernier paragraphe de l'article 54 ci-après. Dans ce cas, ils seront tenus d'en accuser réception et de faire part de tout changement de résidence à l'autorité signataire de la lettre ».

Le dernier alinéa prévoit la sanction de ces dispositions :

« Quiconque n'aura pas satisfait aux obligations prévues par les alinéas 1 et 3 du présent article, ou aura sciemment fourni de faux renseignements ou fait de fausses déclarations, sera passible des peines portées au premier alinéa de l'article 31 ci-après. »

c) *Commissions départementales de contrôle.* — Les affectations peuvent soulever des récriminations de la part des industriels ou de la main-d'œuvre. Cette dernière peut commettre des infractions aux règles qui lui sont imposées : l'article 17 crée des commissions qui en connaissent :

« Des Commissions départementales présidées par le préfet exercent, à la mobilisation ou dans les cas prévus à l'article 1^{er} de la présente loi, la surveillance et le contrôle de la main-d'œuvre requise. »

Le dernier alinéa déclare que les autorités locales, sans doute le préfet avec l'autorisation du conseil interdépartemental, nommeront les membres de ces commissions selon des règles établies par le ministre responsable de ces main-d'œuvre, c'est-à-dire le Ministre du travail.

§ 5. — LA RÉQUISITION DES CHOSSES

Toutes les choses situées sur le territoire, même dans les établissements industriels et commerciaux, sont soumises à réquisition, sous réserve des Conventions internationales en vigueur. L'Etat les prend entre ses mains et

les organise selon ses moyens propres (Art. 22, al. 1, et art. 24).

Les personnes détenant le droit de requérir sont les ministres compétents (article 26) aidés d'une commission spéciale assurant l'uniformité et la régularité des liquidations.

L'article 30 permet le recensement de tous les biens susceptibles de réquisitions dès le temps de paix. Les renseignements obtenus ayant une valeur importante pour l'ennemi, le secret est conservé grâce aux sanctions générales de toutes les dispositions de la loi ; elle est aggravée de un à quatre ans d'emprisonnement pour les fonctionnaires ou agents de l'autorité.

§ 6. — SANCTIONS GÉNÉRALES

Elles se présentent sous forme d'amendes pour le temps de paix, d'emprisonnement dans le temps de guerre ; elles sont particulièrement sévères à l'égard des fonctionnaires (5).

(5) Art. 31 : « En temps de paix, quiconque n'aura pas déféré aux mesures légalement ordonnées par l'autorité publique sur l'application des dispositions de la présente loi sera passible d'une amende de 16 fr. à 5.000 fr. (seize à cinq mille fr.) ; en cas de récidive, l'amende sera portée de cinquante fr. à dix mille fr. (50 fr. à 10.000 fr.) ; quiconque aura sciemment fourni de faux renseignements ou fait de fausses déclarations, quiconque aura à l'aide de manœuvres frauduleuses tenté de dissimuler des biens soumis au recensement sera passible d'une amende de cent cinquante fr. à dix mille fr. (150 fr. à 10.000 fr.).

En cas de récidive, l'amende sera portée de trois cent fr. à vingt mille fr. (300 à 20.000 fr.).

A la mobilisation, ou dans le cas prévu à l'article 1^{er} de la présente loi, quiconque n'obéit pas à un ordre régulier de réquisition ou abandonne le service public, établissement ou entreprise soumis à réquisition auquel il est personnellement requis, est passible d'une peine de six jours à cinq ans d'emprisonnement ; quiconque refuse une prestation requise est passible d'une amende qui ne peut être

La loi de 1938 ne parle presque pas des étrangers et elle passe les apatrides au silence : tous les biens sont soumis à réquisition, sauf clauses contraires des Conventions internationales en vigueur.

Les étrangers ayant droit d'asile étaient soumis à la règle générale, il n'a pas été besoin de l'énoncer à nouveau.

La réquisition des personnes ne vise que les Français et ressortissants français. Quand on s'adresse à des étrangers volontaires, il peut naître des difficultés, créées par leur pays d'origine et la loi indique comment on devra les résoudre. Quid des étrangers ayant droit d'asile ?

La loi de 1938 ne leur impose pas les obligations édictées aux nationaux. Ils ne devront pas se conformer aux mesures de recensement prévues pour les hommes âgés de dix-huit à vingt-et-un ans.

Ils pourront toutefois s'engager comme volontaires, puisque les étrangers de toutes nationalités ont le droit de le faire.

Faut-il les soumettre au régime des Français et non pas à celui des étrangers ? En d'autres termes, relèvent-ils de l'application de l'article 18 ou de l'article 19 ?

S'ils sont désignés par l'article 18, ils pourront, dès le temps de paix, adresser une demande écrite au préfet du lieu de leur résidence et recevoir la lettre d'affectation déterminant leur emploi.

S'ils doivent se conformer à l'article 19, ils ne s'engagent

inférieure à cinq cents francs (500 fr.) et qui peut s'élever du double de la prestation ».

Art. 32 : « Tout fonctionnaire ou agent de l'autorité qui aura sciemment procédé à des réquisitions illégales sera passible des peines prévues à l'article 174 du Code pénal, en ce qui concerne le personnel civil ;

Aux articles 214 du Code de justice militaire pour l'armée de terre, ou 216 du Code de justice militaire pour l'armée de mer, en ce qui concerne le personnel militaire ».

qu'au moment de la mobilisation générale, et ils feront leur demande d'engagement à des services particuliers, au lieu de recourir plus simplement au préfet du département de leur domicile.

L'interprétation courante du mot « étranger » conduit à l'application de l'article 19. Mais à notre sens, les apatrides étant assimilés aux Français au point de vue des obligations militaires, il était normal de ne pas appliquer les différences restrictives de l'engagement « civique » volontaire, qui consacrent une méfiance dont ils ne font plus l'objet.

SECTION II. — LES DECRETS RECENTS

Le rapport du Président de la République précédant le décret du 12 Avril 1939, indique que les pouvoirs publics ont décidé d'étendre aux apatrides les obligations découlant de la loi du 11 Juillet 1938, et d'assimiler à ces étrangers sans nationalité, les réfugiés politiques : il les groupe sous l'expression d'« étrangers ayant droit d'asile » ; le législateur leur imposera des charges, leur accordera des droits sans distinguer une catégorie de l'autre.

Le rapport s'exprime ainsi :

« Des circonstances récentes ont appelé l'attention sur la situation faite aux étrangers qui bénéficient du droit d'asile sur notre territoire, au point de vue de leur participation aux charges qui pèsent sur la communauté nationale qui les a accueillis.

« Il paraît juste et conforme au sentiment public d'organiser cette participation de manière à la rendre aussi égale que possible à celle qui est imposée aux nationaux.

« C'est l'objet du présent décret qui vise l'extension aux

étrangers bénéficiant du droit d'asile des obligations imposées aux Français par les lois de recrutement et des obligations imposées par la loi sur l'organisation de la Nation en temps de guerre. »

§ 1. — LE DÉCRET DU 12 AVRIL 1939

C'est le texte de principe qui a inspiré la réglementation nouvelle :

L'article 1^{er} prévoit l'engagement volontaire de l'étranger dans un corps de l'armée française sans en préciser la nature.

« Tout étranger âgé de dix-huit à quarante ans peut être admis à contracter, dès le temps de paix, un engagement dans un corps de l'armée française, dans les conditions fixées par l'article 64 de la loi du 31 Mars 1928, modifiée par les lois des 24 Juin 1931, 16 Février 1932 et 20 Mars 1939. »

Les articles 2 et 3 soumettent les étrangers bénéficiaires du droit d'asile au régime de la loi du 11 Juillet 1938 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre, et aux obligations militaires des Français.

Pour les apatrides, l'astreinte au service armé n'est pas innovée par le décret, qui reprend simplement les principes précédemment exposés :

Art. 2. — « Les étrangers et autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile sont soumis à toutes les obligations imposées aux Français par la loi du 11 Juillet 1938 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre.

Ils peuvent faire l'objet de réquisition individuelle ou collective, générale ou locale, fondée sur la nationalité, sur l'âge ou la profession. »

Art. 3. — « Les étrangers sans nationalité et autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile du sexe masculin sont assujettis, de vingt à quarante-huit ans dans les con-

ditions fixées par les lois de recrutement, à fournir dès le temps de paix, aux autorités militaires françaises, des prestations dont le caractère et le mode d'exécution sont déterminés par décret.

« La durée des services accomplis dans un corps de l'armée française soit en vertu de l'article 3 de la loi du 31 Mars 1928, soit en vertu d'un engagement contracté par application de la loi du 9 Mars 1831, ou de l'article 64 de la loi du 31 Mars 1928, compte dans la durée des prestations imposées par l'alinéa qui précède. »

D'après la fin de l'article, il sera déduit de la durée du service actif, la durée de l'engagement volontaire que l'étranger apatride aurait pu contracter (6).

L'article 4 réserve les droits individuels. Les hommes visés par les articles 2 et 3 seront tenus, à partir de la notification qui leur est adressée, de se conformer à ces obligations, sous peine des sanctions de la désertion ou de l'insoumission s'ils sont convoqués dans l'armée ; des sanctions de la loi du 11 Juillet 1938 s'ils sont réquisitionnés, mais cette notification leur impartit un délai pour rompre leur domicile de France, s'ils veulent se dégager des charges imposées. En pratique, les étrangers de cette catégorie ne pouvant quitter le territoire, on peut affirmer qu'ils sont tenus des mêmes obligations militaires que les Français eux-mêmes.

« Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile sont tenus de se soumettre aux obligations résultant des articles 2 et 3, du jour de la notification qui leur est adressée à cet effet, et sont passibles des sanctions applicables en vertu des lois visées

(6) Noter que le législateur parle de prestations et non de service militaire. Il enrôle ces étrangers et les astreint à des tâches d'intérêt national qui peuvent différer de la défense de la nation par les armes. Il peut hésiter de s'en servir dans ce but, à raison de leur manque de loyalisme et de leur mauvaise conduite.

audit article, à moins qu'ils ne quittent la France, sans espoir de retour, dans le délai imparti par cette notification. »

Le délai fixé par le communiqué de 1937 était d'un an, et il a été maintenu dans le décret du 22 Juillet.

L'article 5 prévoit l'engagement volontaire de ces étrangers aux charges des requis, suivant l'article 18 de la loi du 11 Juillet 1938, s'ils ne sont pas tenus des prestations suivant les articles 2 et 3. Ce décret affirme encore davantage l'assimilation aux nationaux, car il ne se réfère pas à l'article 19 qui maintient quelques détails restrictifs pour les étrangers volontaires non bénéficiaires du droit d'asile :

« Les étrangers qui ne sont pas soumis aux obligations imposées par les articles 2 et 3, peuvent être admis à contracter l'engagement spécial prévu par l'article 18 de la loi sur l'organisation de la Nation en temps de guerre. »

L'article 6 rappelle que le service militaire ou la réquisition ne confèrent aucun droit précis aux étrangers qui l'accomplissent. Ils peuvent, notamment, être relégués dans les camps de concentration ou être interdits de séjour dans certaines villes :

« Les dispositions du présent décret ne font pas obstacle à l'application de celles qui sont prévues par la réglementation générale applicable aux étrangers en temps de paix et en temps de guerre.

Ceux-ci peuvent se voir interdire la résidence sur certaines parties du territoire et être astreints à la fixer dans un lieu déterminé. »

L'article 7 écarte les touristes et les étrangers qui séjournent en France moins de deux mois, de l'application de ces dispositions ; l'article 8 déclare le décret valable pour l'Algérie ; pour les colonies, et territoires d'Outre-

Mer, il suffira d'un simple décret ; l'article 10 charge les ministres compétents de l'exécution du décret.

§ 2. — LES DÉCRETS DES 22 JUILLET ET 10 SEPTEMBRE 1939

Pour mettre à exécution le décret du 12 Avril, il fallait organiser le dénombrement et la révision des étrangers bénéficiaires du droit d'asile. Tel est l'objet de ces deux décrets.

A. *Le dénombrement*

Les obligations militaires des apatrides dépendant de leur âge, il est difficile de les dénombrer. On ne peut les appeler individuellement parce que les autorités ne possèdent pas de classement par ordre de dates de naissance des étrangers résidant en France. En second lieu, il faut déterminer si l'étranger est apatride ou s'il est réfugié politique. La décision administrative est provisoire : la qualité de l'étranger peut être mal connue, ou peut encore changer.

D'après l'article 1^{er}, « le relevé général des étrangers ayant droit d'asile est un dénombrement provisoire jusqu'à la décision du conseil de révision ».

Il est institué « un relevé général » des étrangers visés par l'article 3 du décret du 12 Avril 1939.

« Ce relevé ne constitue que le dénombrement provisoire de ces étrangers et ne préjuge pas les décisions qui seront prises par la commission de révision qui sera instituée par un décret ultérieur. »

1° *De la qualité d'étranger bénéficiaire du droit d'asile.*
— Les apatrides sont déjà régulièrement recensés, et le décret du 22 Juillet n'a pour eux qu'une utilité accessoire. Il s'appliquera surtout aux classes postérieures à 1939.

Art. 2. — « Les étrangers âgés de vingt à quarante-huit

ans, qui ne justifient d'aucune nationalité, qui n'ont pas encore été recensés en vertu de l'article 3 de la loi du 31 Mars 1938, seront dénombrés et portés sur le « relevé général ».

« Les autres étrangers ayant droit d'asile sont également dénombrés. »

Art. 3. — « Les autres étrangers âgés de vingt à quarante-huit ans, qui déclarent être réfugiés en France et sont admis au bénéfice du droit d'asile seront également dénombrés et portés sur le « relevé général », s'ils séjournent sur le territoire dans les conditions énoncées à l'article 5. »

Cet article 5 est très important, car le décret du 12 Avril avait laissé imprécise la question de la détermination des réfugiés ayant droit d'asile en France. Leur qualité dépend d'une simple déclaration ; la garantie de sa véracité sera qu'au cas de refoulement ou d'expulsion, ils ne pourront bénéficier des avantages des étrangers ayant droit d'asile, notamment en ce qui concerne l'astreinte à résidence et l'interdiction de séjour, s'ils n'avaient pas déclaré auparavant qu'ils étaient des réfugiés.

Art. 5. — « Tout étranger ayant été admis au bénéfice du droit d'asile sera inscrit sur le « relevé général » s'il possède une carte d'identité, à validité normale.

« S'il n'est pas muni de ces documents, l'étranger admis au bénéfice du droit d'asile sera néanmoins dénombré, après un séjour en France de deux mois, conformément à l'article 8 du décret du 12 Avril 1939 à moins qu'il ne justifie de démarches pour quitter le territoire.

« En ce cas, il sera sursis à son dénombrement pendant un délai de trois mois, qui pourra éventuellement être renouvelé par le préfet sans que sa durée totale puisse, en aucun cas, excéder un an.

« Pour les étrangers admis au bénéfice du droit d'asile résidant en France depuis plus de deux mois, lors de la

publication du présent décret, le point de départ du délai visé à l'alinéa précédent sera fixé à cette dernière date. »

Passé le délai de deux mois, il sera dénombré qu'il ait une carte d'identité ou non, s'il n'a pas manifesté son intention de quitter le territoire.

Art. 6. — « Les étrangers qui, à l'occasion des opérations de dénombrement, auront déclaré qu'ils ne se considèrent pas comme réfugiés ou qui n'auront pas été admis au bénéfice du droit d'asile, ne pourront se prévaloir de ce droit, s'ils reçoivent ultérieurement l'ordre de quitter le territoire.

Ils en sera de même, s'ils ne répondent pas, dans un délai de vingt jours, aux convocations qui leur seront adressées. »

Négligeons la sanction de leur inactivité après le délai de vingt jours. Plus intéressante est l'adaptation du décret aux difficultés des circonstances de fait : si l'étranger devient réfugié ou apatride après la fin des opérations de recensement, il pourra encore être dénombré.

Art. 7. — « Toutefois, si en raison d'un fait nouveau, l'étranger remplit ultérieurement les conditions définies à l'article 4, il sera dénombré. »

L'article 8 prévoit des dates différentes de dénombrement selon les différentes classes d'âge des individus.

L'article 9 attribue aux services de la Préfecture dans le ressort de laquelle habitent les intéressés, la charge du dénombrement. Les articles 10, 11 et 12 contiennent des dispositions accessoires.

2° *Comment procède-t-on ou dénombrement ?* — Par voie d'affiche, ils sont convoqués aux commissariats de police ou, à défaut, à la mairie de leur résidence, dans un délai de vingt jours. S'ils ne se présentent pas, ils pourront être convoqués individuellement.

Art. 4. — « Les étrangers visés aux articles 2 et 3 du présent décret remplissent les conditions de séjour énon-

cées à l'article 5 ci-après, sont tenus, sur convocation par voie d'affiches, de se présenter dans un délai de vingt jours au commissariat ou, à défaut de commissariat, à la mairie dont relève le lieu de la résidence.

Les étrangers qui ne se seront pas présentés mais qui, néanmoins, rempliraient les conditions prévues par l'article 3 du décret du 12 Avril 1939 pourront être appelés par convocation individuelle. »

B. Opérations de révision. — Décret du 10 Septembre

Le Rapport au Président de la République rappelle que ce décret, pris en fonction du décret du 12 Avril, n'a pour but que d'en permettre la réalisation. Après le dénombrement des étrangers, il fallait en opérer la révision. Mais on ne pouvait les soumettre au même régime que les Français, car une certaine méfiance, manifestée déjà par la loi de 1923, s'attache à ces étrangers. Ils sont sous la surveillance étroite de la police, et le décret a estimé nécessaire d'introduire, dans la commission de révision créée spécialement pour eux, un représentant de la police qui remplace le conseiller général et le conseiller d'arrondissement des conseils de révision.

Art. 1^{er}. — « Les étrangers assujettis à fournir des prestations aux autorités militaires comparaitront devant les commissions de révision définies à l'article 3 du présent décret qui se tiendront aux mêmes lieu et date que le conseil de révision qui examine les Français.

Toutefois, à titre provisoire, il sera institué une commission de révision par département, devant laquelle comparaitront les étrangers dénombrés avant le 1^{er} Septembre 1939. »

La composition particulière des commissions de révision a rendu leur création plus difficile et provisoirement, le décret n'en prévoit qu'une par département.

Elles sont destinées à statuer définitivement sur le sort

des étrangers dénombrés sur le « relevé général », sur les sans-patrie.

Art. 2. — « Le Ministre de la défense nationale et de la guerre fixera les dates auxquelles les étrangers assujettis à fournir les prestations aux autorités militaires, dénombrés avant le 1^{er} Septembre 1940, devront comparaître devant les commissions de révision.

Les étrangers dénombrés après le 1^{er} Septembre 1940 comparaitront devant les commissions de révision aux mêmes lieu et date que les Français devant le conseil de révision. »

Composition de la Commission. — Le conseil de révision comprend, d'après la loi du 31 Mars 1928, art. 18, modifié par la loi du 22 Janvier 1931 : le préfet président ou son délégué, un conseiller général, un conseiller d'arrondissement, un officier général ou supérieur désignés par l'autorité militaire. La commission, un peu différente, n'est composée que de trois membres.

Art. 3. — « La commission de révision est composée :

1° Du préfet, président et, à son défaut, d'un représentant qui pourra être le secrétaire général du département, un sous-préfet ou membre du conseil interdépartemental de préfecture ;

2° D'un officier général ou supérieur désigné par l'autorité militaire ;

3° Du commandant de la compagnie de gendarmerie du département ou d'un officier le représentant.

Deux médecins militaires, ou à défaut, de réserve, ne résidant pas dans l'arrondissement et désignés par l'autorité militaire assistent la commission de révision.

« La commission ne peut statuer qu'après avoir entendu l'opinion des médecins ; les avis sont consignés dans une colonne spéciale en face de chaque nom sur le relevé général.

« Un officier de service du recrutement désigné par le

général commandant la région, remplit l'office de Commissaire du Gouvernement. »

Les médecins jouent un rôle essentiel pour déterminer les aptitudes physiques des conscrits. La conduite de la procédure devant la commission, la valeur des décisions sont semblables à celles des conseils ordinaires.

Art. 4. — « Les maires des communes auxquelles appartiennent les étrangers appelés devant les commissions de révision assistent aux séances. La commission entend les intéressés et, s'il y a lieu, les maires.

« Les séances ne sont pas publiques et les délibérations sont tenues secrètes.

« La décision ne peut être prise qu'à la majorité de deux voix, la voix du président n'est pas prépondérante. »

La présence des maires est utile pour connaître la conduite, les activités de l'intéressé. Il est nécessaire aussi, que les séances ne soient pas publiques et que les délibérations soient tenues secrètes. Le président n'avait pas assez d'autorité pour avoir la prépondérance dans la décision.

Autorité de la décision. — La décision de la commission de révision prend un caractère plus solennel pour les étrangers que pour les Français. Non seulement elle les astreint aux obligations militaires dans les conditions qu'elle détermine elle-même, mais elle statue aussi sur leur qualité d'étranger bénéficiaire du droit d'asile. Et elle a même pouvoir, quoique le décret ne le dise pas expressément de décider si l'individu est apatride ou réfugié politique. Juridiquement sa situation n'est pas changée. Mais aux yeux de l'Etat français, cette décision, qui ne peut être modifiée sauf les moyens que nous verrons, soumet l'individu aux obligations énumérées, sans appel possible. L'étau a refermé « ses mâchoires » : et la décision prise, il est trop tard pour s'en dégager.

Comme les décisions du conseil de révision, celles de la

commission sont définitives et sont seulement susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat.

En outre, l'article 5 permet une révision pour erreur matérielle dans les pièces qui ont déterminé la décision, ou pour défaut de justifications imputables aux fonctionnaires, ou agents ou militaires, chargés d'établir ou de transmettre les pièces. Cette demande en révision est introduite à la session suivante de la commission, par le ministre de la défense nationale et de la guerre, d'office, ou à la requête de l'intéressé. La difficulté de la détermination de la qualité de l'étranger sans patrie, la rend très utile. Le décret réserve toujours à l'intéressé la possibilité de rompre son domicile de France, dans les conditions qui seront fixées ultérieurement. En effet, le décret du 13 Janvier 1940 exige qu'ils aient obtenu l'autorisation de s'établir dans un pays étranger. Le législateur se rend compte que cette liberté de s'établir ailleurs est illusoire. Les premiers textes posent la faculté sans la discuter ; le décret du 4 Septembre réserve les conditions d'utilisation de cette faculté, le décret du 2 Décembre 1939 sera plus explicite encore :

Art. 5. — « Les décisions de la commission ne sont pas motivées et sont définitives. Elles peuvent néanmoins être révisées par la commission de révision elle-même pour l'un des motifs ci-après : erreur matérielle dans les pièces, sur le vu desquelles la décision a été prise, défaut de justification imputable aux fonctionnaires, aux agents civils ou militaires chargés d'établir les pièces ou de les transmettre.

La demande de révision est examinée dans la session qui suit immédiatement la découverte de l'erreur.

Elle est introduite par le Ministre de la défense nationale et de la guerre soit d'office, soit à la requête de l'intéressé.

En outre, tout étranger soumis aux prestations peut

demander à tout moment d'échapper aux prestations en rompant son établissement en France dans des conditions qui seront fixées ultérieurement. »

La commission de révision statue sur le maintien de l'intéressé aux obligations militaires, son aptitude physique, sur l'octroi des sursis d'incorporation, et surtout sur l'affectation de certains étrangers à des formations spéciales. En effet, certains réfugiés, tels les Tchécoslovaques, les Polonais, ont été formés en régiments nationaux avec un tribunal militaire particulier (décret paru au *Journal Officiel* du 2 Avril 1940).

Art. 6. — « La commission de révision statue :

a) Sur le maintien définitif de l'intéressé sur le relevé général.

b) Sur l'aptitude physique de l'intéressé à accomplir les prestations.

c) Sur l'octroi des sursis d'incorporation.

d) Et, s'il y a lieu, sur l'affectation de certains étrangers à des formations spéciales dans des conditions qui seront déterminées ultérieurement. »

Art. 7. — « Le ministre de la défense nationale et de la guerre déterminera le degré d'aptitude physique nécessaire à l'exécution des prestations. »

L'article 8 étend aux étrangers la classification militaire des Français en bon pour le service armé, ajourné et exempté définitif. Il leur accorde le livret militaire. Toutefois il décide que la commission, en les déclarant aptes, les soumet aux obligations de la loi du 11 Juillet 1938 concernant la réquisition des personnes.

« La commission de révision classe les étrangers inscrits sur le relevé général institué par le décret du 20 Juillet 1939 en trois catégories :

1° Ceux qui sont aptes aux prestations imposées par le décret du 12 Avril 1939.

2° Ceux qui étant d'une constitution physique insuffisante sont ajournés à un nouvel examen.

3° Ceux qui en raison de leur constitution générale ou de leurs infirmités sont exemptés de toutes prestations.

Pour justifier de leur situation, il sera délivré par l'autorité militaire, aux étrangers qui auront comparu devant la commission de révision, un livret individuel qu'ils seront tenus de présenter à toutes réquisitions des autorités militaires, judiciaires et civiles. »

L'article 9 prévoit que les ajournés seront examinés à la prochaine session par la même commission à moins qu'une autorisation du préfet du département où ils résident, ne les autorise à comparaître devant une autre commission.

S'ils sont ajournés trois fois, ils sont exemptés définitivement. L'article 10 leur impose un nouvel examen au cas d'hostilités. L'article 11 leur accorde les sursis d'incorporation des articles 22 et 23 de la loi de recrutement du 31 Mars 1928, le régime des allocations familiales de l'article 24 de la même loi (7).

(7) Loi du 31 Mars 1928.

Art. 22. — L'un des deux frères inscrits la même année sur les tableaux de recensement ou faisant partie du même appel et, en cas de désaccord entre eux, le plus jeune peut obtenir, sur sa demande, un sursis lui permettant de n'être incorporé qu'après l'expiration du temps obligatoire du service de l'autre frère.

Il en est de même de celui qui au moment des opérations du conseil de révision, a un frère accomplissant la durée légale du service actif.

Le jeune soldat qui a obtenu un sursis d'incorporation dans les conditions prévues au présent article a la faculté d'y renoncer ultérieurement. Il en fait la demande écrite au Commandant du Bureau de recrutement de son domicile, mais son incorporation n'a lieu qu'avec celle de la fraction appelée immédiatement après sa renonciation.

Art. 23. — En temps de paix, un sursis d'incorporation renouvelable par tacite reconduction jusqu'à l'âge de 25 ans, peut être accordé aux jeunes gens qui en font la demande, qu'ils étaient clas-

Ainsi ce décret soumet à un régime unique à peu près semblable à celui des nationaux, les étrangers ayant droit d'asile en France. — Les opérations de révision les rendent passibles des obligations militaires et des obligations civiles de la loi du 11 Juillet 1938. Ils ne sont pas, dès l'âge de dix-huit ans, tenus de faire les déclarations de la loi sur l'organisation de la Nation en temps de guerre. Jusqu'à l'âge de vingt ans, la Nation ne leur en impose pas les charges. La simplification est heureuse, car il est très difficile de les atteindre méthodiquement, et une double série de formalités eût encombré les services administratifs.

§ 3. — LE DÉCRET DU 3 NOVEMBRE 1939

Le décret du 12 Avril prévoyait l'application aux colonies du régime des obligations militaires des étrangers

sés par les Conseils de révision dans le service armé ou dans le service auxiliaire.

A cet effet, ils doivent établir que soit en raison de leur situation de soutien de famille, soit dans l'intérêt de leurs études, soit pour leur apprentissage, soit pour les besoins de l'exploitation agricole, industrielle, commerciale, à laquelle, ils appartiennent, soit en raison de leur résidence à l'étranger, il est indispensable qu'ils ne soient pas enlevés immédiatement à leurs travaux.

Tout jeune soldat peut, à toute époque de l'année, renoncer à son sursis. Il est incorporé avec la fraction de classe appelée immédiatement après sa renonciation.

Indépendamment des sursis renouvelables jusqu'à 25 ans, un sursis d'incorporation de six mois peut être accordé une fois dans l'intérêt des études, de manière à amener la fin de la période des sursis à coïncider avec la fin de la période scolaire et l'incorporation d'une fraction de classe.

Les sursis accordés pour études, aux étudiants en médecine, en pharmacie ou en chirurgie dentaire, ou aux élèves vétérinaires peuvent être accordés jusqu'à 27 ans. Les demandes de sursis adressées aux maires dans les deux mois qui précèdent les opérations du conseil de révision sont instruites par lui ; le conseil municipal donne son avis motivé ; elles sont envoyées au préfet, transmises par lui, avec ses observations au Conseil de révision, qui statue.

Les demandes d'octroi de sursis qui n'ont pu être formulées au

sans patrie par simple décret. Un décret du 18 Mai 1939 avait été pris en conséquence, et le décret du 3 Novembre a pour but, à la suite d'un autre décret du 10 Septembre relatif au dénombrement dans les colonies, d'accommoder les procédés de révision aux particularités de la loi coloniale.

D'après l'article 1^{er}, il y aura autant de commissions de révisions pour les étrangers que de conseils de révision. Toutefois, en raison sans doute de la difficulté de sa création, il sera institué en 1939 une commission de révision par colonie autonome (ce sont les protectorats et les territoires sous mandat) et par colonie ordinaire. Elle siègera dans chaque gouvernement général relevant du ministère des colonies.

« Les étrangers assujettis à fournir des prestations aux autorités militaires comparaitront devant les commissions de révision définies à l'article 3 du présent décret qui se

cours de la session ordinaire du conseil de révision sont examinées dans une session extraordinaire tenue au mois d'Octobre.

Les sursis d'incorporation ne confère aucune dispense. Les jeunes gens qui ont obtenu des sursis d'incorporation sur leur demande suivent le sort de leur classe d'âge à partir du moment où ils remplissent leurs obligations dans le service actif et dans la disponibilité.

En temps de guerre l'effet des sursis accordé en vertu du présent article ou de l'article précédent est suspendu et ces jeunes gens sont appelés avec leur classe d'âge.

Art. 24. — Les familles des militaires appelés de l'armée de terre et de l'armée de mer remplissant effectivement, avant leur départ pour le service, les devoirs de soutien indispensable de famille ont droit sur leur demande, en temps de paix, à une allocation journalière pendant la présence de ces jeunes gens sous les drapeaux.

Les allocations aux familles reconnues nécessiteuses sont accordées d'abord aux familles des jeunes gens appelés qui sont mariés et pères de famille, ensuite aux veuves et aux familles de 4 enfants et plus, enfin aux autres familles nécessiteuses.

Cette allocation est majorée en raison du nombre des enfants âgés de moins de 16 ans à la charge du soutien de famille.

Les familles des engagés ont droit aux mêmes allocations que

tiendront aux mêmes lieu et date que les conseils de révision qui examinent les Français.

« Toutefois, à titre transitoire, il sera institué en 1939, dans les territoires relevant de l'autorité du Ministre des Colonies, une commission de révision par colonie autonome, protectorat ou territoire sous mandat, et par colonie dans chaque gouvernement général relevant du ministère des colonies. Devant ces commissions, comparaitront les étrangers dénombrés avant le 1^{er} Décembre 1939. Les opérations devront être terminées le 20 Décembre 1939. »

Art. 2. — « Les étrangers dénombrés après le 1^{er} Décembre 1939 comparaitront devant les commissions de révision aux mêmes lieu et date que les Français devant le conseil de révision. »

celles des hommes des contingents, mais seulement pendant la durée légale du service actif.

Les mêmes allocations sont dues aux familles des militaires, qui, pendant leur présence sous les drapeaux, justifient de leur qualité de soutien indispensable de famille. L'allocation a pour point de départ soit le jour de l'incorporation, soit le jour où le jeune soldat devient soutien de famille, quelle que soit la date de la demande.

Les mêmes allocations sont dues pendant la durée des périodes d'instruction et dans les mêmes conditions, aux familles des hommes de réserve qui, au moment de leur convocation, remplissent effectivement les devoirs de soutien indispensable de famille.

Le taux des allocations ou majoration est fixé par la loi des finances.

Les crédits nécessaires sont inscrits au budget des ministères du travail et de l'assistance et de la prévoyance sociales.

Les demandes sont adressées par les familles aux maires de la commune, il en est donné un récépissé. Elles doivent comprendre à l'appui :

1° le relevé des contributions payées par la famille et certifiées par le percepteur.

2° Un état certifié par le maire de la commune indiquant le nombre et la position des membres de la famille vivant sous le même toit ou séparément, les revenus et les ressources de chacun d'eux.

Les demandes formulées après l'incorporation doivent être accom-

Composition de la commission

Il n'a pas été jugé nécessaire, en présence du gouverneur qui est un très haut fonctionnaire, d'y inclure un membre de la police.

Art. 3. — « La commission de révision est composée :

1° du Gouverneur, résident supérieur ou Commissaire de la République, président, ou à son défaut d'un haut fonctionnaire d'autorité désigné par ses soins ;

2° du commandant de groupe de subdivisions ou de subdivision ou, à son défaut, d'un officier supérieur désigné pour le représenter.

Deux médecins militaires désignés par l'autorité militaire assistent la commission de révision.

Un officier représentant le bureau de recrutement désigné par le commandant militaire remplit l'office de Commissaire du Gouvernement. »

Les dispositions suivantes reproduisent exactement les mesures du décret du 4 Septembre avec cette légère diffé-

pagnées en outre des pièces ci-dessus de l'état signalétique et des services du militaire en cause.

Une copie de ces pièces est envoyée au préfet qui présente immédiatement une enquête. Le conseil municipal émet sur chaque demande, en comité secret, un avis motivé dans le délai d'un mois après la réception de la demande. Il est statué sur ces demandes par un conseil siégeant au chef-lieu du département et composé :

1° Du préfet, président ou à son défaut d'un fonctionnaire de l'administration préfectorale désigné par le préfet.

2° Du directeur des contributions directes.

3° Du trésorier payeur général.

4° De deux membres du conseil général pris dans des arrondissements différents et d'un conseiller d'arrondissement désigné par la Commission départementale.

Lorsqu'il s'agit de famille résidant à l'étranger et remplissant les conditions du présent article, les demandes d'allocations sont adressées au Consul de la ville de leur résidence qui les instruit et statue par décisions motivées, communiquées aux intéressés et au Ministère des Affaires Etrangères.

Un règlement d'administration public déterminera les conditions d'application de procédure du présent article.

rence qu'au cas de révision de la décision de la commission, c'est le ministre des colonies et non le ministre de la défense nationale qui introduit la demande.

Selon l'article 10, alinéa 2, les gouverneurs généraux, les gouverneurs ou les commissaires de la République statuent sur les demandes de sursis ou de classement en affectation spéciale, « compte tenu des besoins militaires et des nécessités d'ordre économique », et en accord avec l'autorité militaire locale.

Art. 11. — « Les dispositions de l'article 98 de la loi du 31 Mai 1928 ne sont pas applicables aux étrangers assujettis aux prestations » (8).

(8) Art. 98. — En dehors des exceptions motivées, les Français et Naturalisés Français résidant dans une colonie, un pays de protectorat ou un territoire à mandat autres que l'Algérie, la Tunisie ou le Maroc, quel que soit le lieu où ils sont inscrits sur les listes de recrutement sont incorporés dans les corps les plus voisins. Exceptionnellement si, dans certains cas fixés par un arrêté ministériel, il ne se trouve pas de corps de troupe stationné à proximité suffisante, les jeunes gens sont dispensés de la présence effective sous les drapeaux. Dans le cas, où cette situation viendrait à se modifier avant qu'ils aient atteint l'âge de 30 ans révolus, ils seraient appelés dans le corps de troupe le plus voisin pour y recevoir l'instruction militaire pendant un laps de temps qui ne pourrait pas dépasser six mois.

Les Français ou Naturalisés Français nés à l'étranger hors d'Europe ou des pays limitrophes près de la Méditerranée et y résidant sont, sur leur demande, admis à bénéficier des dispositions prévues aux deux alinéas qui précèdent : ils accomplissent, dans ce cas, leur service militaire, dans un des corps français les plus voisins, suivant la répartition arrêtée par décret rendu sur les propositions des Ministres de la Guerre et des Affaires Etrangères sous réserve des dispositions contenues à l'alinéa précédent. Ces dispositions sont également applicables aux Français et naturalisés Français qui se sont établis à l'étranger, hors d'Europe et des pays limitrophes de la Méditerranée, s'ils ont quitté la France au moment où commenceront les opérations du conseil de révision de leur classe d'âge, ou dans le cas de la négative, s'ils n'ont pas, pour cause d'inaptitude physique, contracté l'engagement prévu à l'article 63 de la présente loi.

Par dérogation aux dispositions du 2^e alinéa du présent article : les jeunes gens bénéficiaires de dispenses peuvent sans en perdre le

L'article 98 permet, dans certains cas et suivant certaines conditions, aux Français et naturalisés français nés à l'étranger de ne pas accomplir le service militaire s'il n'existe pas de corps de troupe à proximité de leur lieu de résidence. — Les apatrides et les réfugiés sont privés du bénéfice de ces dispositions par suite d'une défaveur inexplicable.

Art. 12. — « La durée de la prestation sera égale à la durée des services imposée aux Français. Il ne sera pas procédé, en temps de paix, à l'incorporation des assujettis âgés de ... ». Une erreur d'impression a empêché le décret de préciser que les étrangers bénéficiaires du droit d'asile sont tenus des « prestations », c'est-à-dire du service militaire, jusqu'à quarante-huit ans.

L'article 13 donne aux gouverneurs généraux, gouverneurs et hauts commissaires de la République, le pouvoir de fixer les unités d'incorporation des intéressés ; ils ne seront pas incorporés dans les corps indigènes. Sans doute, craint-on que les indigènes et les étrangers s'entendent mal et ne créent des disputes.

« Les gouverneurs généraux, gouverneurs et hauts commissaires de la République fixeront, en accord avec l'auto-

bénéfice, être autorisés par le Ministre de la Guerre sur l'avis conforme des gouvernements des colonies ou des représentants de l'Etat Français à l'étranger, à faire en France pour achever leurs études, des séjours supérieurs à trois mois, à condition :

1° De se faire régulièrement inscrire dans une Faculté ou de suivre les cours d'une Ecole de l'Etat ou reconnue par l'Etat et de produire chaque année, un certificat d'assiduité.

2° Sauf pour les Français nés à l'étranger hors d'Europe et du bassin méditerranéen et y résidant, de quitter la France avant l'âge de 30 ans, de séjourner dans les colonies, pays de protectorat ou pays étrangers visés jusqu'au passage de leurs classes dans la 2^e réserve avec faculté, toutefois, pendant cette période de résidence obligatoire, de faire en France, chaque année, un séjour de trois mois ou de six mois à deux ans.

Faute de quoi, l'intéressé serait incorporé pour effectuer le temps de service à titre légal.

rité militaire ou locale, les unités d'incorporation des intéressés, étant entendu qu'ils ne doivent pas être incorporés dans des corps indigènes. »

§ 4. — LE DÉCRET DU 14 JANVIER 1940

Le décret du 14 Janvier 1940 détermine la portée précise de celui du 12 Avril. Il apporte de nombreuses innovations qui contredisent certaines dispositions du communiqué du 10 Juin 1937, et aggravent les conditions du service militaire des étrangers sans-patrie ; les apatrides sont tenus à des prestations (les rédacteurs répugnent toujours au terme de « service militaire » pour des non-Français) plus longues que les périodes militaires prévues dans le communiqué du 10 Juin, à partir d'un certain âge. Ils continuent à servir dans les corps français tandis que les étrangers seront groupés dans des formations étrangères.

Certains étrangers, tant apatrides que réfugiés politiques, l'accomplissent dans des camps de concentration.

La préoccupation essentielle a été de réduire les difficultés pratiques nées de la langue, de l'éducation, de la moralité. Le législateur opère ces distinctions entre les étrangers que nous estimons si utiles, il essaie de tirer parti des éléments les moins maniables et utilise avec bonheur, semble-t-il, ces camps de concentration que l'on rencontre souvent en France.

1° *La durée des prestations*

Elle varie avec l'âge atteint par les intéressés au premier Janvier de l'année au cours de laquelle ils sont devenus des apatrides ou des réfugiés résidant en France, quelle que soit la date à laquelle ils ont déclaré qu'ils réclamaient le droit d'asile. En d'autres termes, pour évi-

ter la fraude très simple du réfugié qui avouerait sa qualité d'apatride et ne ferait plus de service après l'âge de quarante-huit ans, l'étranger sans patrie sera tenu des obligations militaires imposées aux étrangers bénéficiaires du droit d'asile, de l'âge à partir duquel il est devenu apatride, et non de l'âge auquel il a demandé le droit d'asile.

Le régime ne s'applique qu'à partir du 1^{er} Janvier 1939 et ces étrangers accompliront leurs prestations selon l'âge qu'ils ont atteint à cette date.

Après quarante-huit ans, aucun étranger n'est assujetti aux services.

Art. 1^{er}. — « La durée des prestations à fournir par les étrangers visés à l'article 3 du décret du 12 Avril 1939 varie avec l'âge atteint au premier Janvier de l'année au cours de laquelle, ils ont rempli ou rempliront, pour la première fois, les conditions de séjour définies à l'article du décret du 20 Juillet 1939, quelle que soit la date à laquelle ils auront réclamé le bénéfice du droit d'asile.

Cependant, les étrangers qui ont rempli au 1^{er} Janvier 1939, les conditions de séjour, accompliront leurs prestations selon l'âge qu'ils ont atteint à cette date.

En outre, aucun étranger ne devra être assujetti aux prestations après l'âge de quarante-huit ans. »

Pour les étrangers âgés de moins de quarante-huit ans, il faut distinguer trois catégories :

1^o Les étrangers de vingt à trente-cinq ans seront tenus d'accomplir un temps de prestations égal à la durée du service militaire actif des nationaux. L'article 2 ne précise pas cette durée, et par une périphrase un peu obscure fait entendre que cette durée sera celle des services des nationaux qui passent leur conseil de révision en même temps qu'eux.

A cette catégorie, il faut ajouter, comme l'indiquait déjà l'article 1, les étrangers qui ont dissimulé leur âge ou leur

qualité pour y échapper, ou pour accomplir un temps de prestations moindre.

2° Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile, âgés de trente-six à quarante ans, accomplissent une durée égale à la moitié du service actif ordinaire.

3° De quarante-et-un ans à quarante-huit ans, ils n'en accomplissent que le quart.

Art. 2. — « En temps de paix, les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile âgés de 20 à 35 ans, ainsi que tous les individus visés à l'article 7 du présent décret, accompliront un temps de prestations égal à celui du service militaire actif auquel sont astreints les Français au moment où ces étrangers comparaissent devant les commissions de révision.

« Il en sera de même de tout étranger, quel que soit son âge, qui, par dissimulation ou manœuvre frauduleuse, aura tenté de se soustraire à l'accomplissement des prestations.

« Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile, âgés de trente-six à quarante ans, accompliront une durée de prestation égale à la moitié de celle prévue pour les étrangers visés au premier alinéa du présent article.

« Ceux qui sont âgés de quarante-et-un à quarante-huit ans accompliront une durée de prestations égale au quart de celle prévue pour les étrangers visés au premier alinéa du présent article. »

En temps de guerre, ou en période de tension politique, ils peuvent être maintenus en service jusqu'à l'âge de quarante-huit ans ; ils sont soumis au droit de réquisition organisé par la loi du 11 Avril 1938. Au-dessous de vingt ans, et après quarante-huit ans, ils peuvent servir comme volontaires seulement.

Art 3, al. 1 et 2. — « En cas de tension politique ou en

temps de guerre, les étrangers dont les prestations arrivent à expiration, peuvent être maintenus en service jusqu'à quarante-huit ans. Au-dessous de vingt ans et après quarante-huit ans, ils peuvent servir volontairement dans les formations de prestataires.

Ils sont, en outre, soumis au droit de réquisition prévu par l'article 2 du décret-loi du 12 Avril 1939. »

2° Régime institué

Le décret institue un régime différent pour les différentes catégories d'étrangers. Il prévoit que le Ministre de la Défense déterminera, après consultation des départements ministériels intéressés, les catégories d'étrangers à soumettre aux prestations. Il leur permettra, au besoin, d'accomplir ce service par périodes militaires, et non pendant une durée ininterrompue.

Art. 3, al. 3 et 4. — « Le Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre fixera chaque année, après consultation des départements ministériels intéressés, les catégories d'étrangers à soumettre aux prestations.

Il déterminera, dans les mêmes conditions, si les prestations accomplies par les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile sont effectuées pendant une durée ininterrompue ou par périodes successives. »

a) *Garanties individuelles.* — Les étrangers n'accomplissent leurs obligations militaires et civiles (si le terme nous est permis), que s'ils ont établi domicile en France. Ce domicile ne doit pas être entendu au sens restreint désigné par l'article 1^{er} du décret du 12 Novembre 1938 ; il n'est pas soumis à la régularité du séjour en France attestée par une carte d'identité valable, puisque les individus qui rentrent en France irrégulièrement sont tenus aux prestations ; aussi bien, c'est une obligation, et non

un droit, que le service armé : le décret l'envisage du point de vue du droit public, de la défense nationale qui comporte des sacrifices individuels. Le domicile sera, d'ailleurs, facilement déterminé par la résidence habituelle de ces étrangers en France.

Ils peuvent le rompre pour s'en décharger. Mais il faut, dit judicieusement le décret, qu'ils aient obtenu l'autorisation de s'établir dans un autre pays étranger. Le texte est très clair : il n'implique pas, comme une lecture hâtive pourrait le faire croire, que le départ de l'étranger est subordonné à l'autorisation du Gouvernement français, mais à celle du consulat étranger qui refuse de principe le visa d'entrée, ou exige le versement d'une caution trop élevée.

Si, une fois partis, ils reviennent, ils sont tenus d'accomplir le service, sans préjudice des peines (que nous étudierons plus loin) encourues pour avoir séjourné irrégulièrement sur le territoire.

Art. 6. — « Un arrêté interministériel pris par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Défense Nationale intéressé, libérera par anticipation les étrangers soumis aux prestations définies par le décret du 12 Avril 1939, s'ils ont obtenu l'autorisation de s'établir dans un pays étranger. »

b) *Le service armé sera effectué de trois manières différentes :*

1° Les apatrides sont incorporés dans l'armée française.

2° Les étrangers ayant une nationalité sont groupés en formations organisées par le Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre. Il a même créé des corps nationaux (polonais et tchécoslovaques).

3° Les expulsés qui ne sont pas partis, accompliront leur service dans des camps de concentration.

Reproduisant le décret du 20 Novembre 1939 sur ce point, l'article 7, alinéa 2, prévoit que certains étrangers pourront faire l'objet d'affectations individuelles :

Art. 7. — « Les étrangers assujettis à fournir, dans les conditions prévues par l'article 4 du décret du 12 Avril 1939, des prestations aux autorités militaires, seront groupés en formations de prestataires dont l'organisation sera fixée par le Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre.

« Exceptionnellement, certains étrangers assujettis aux prestations pourront faire l'objet d'affectations individuelles.

« Toutefois, les étrangers ne justifiant d'aucune nationalité au moment de la formation de leur classe d'âge et résidant en France à cette date demeurent assujettis aux dispositions de l'article 3 de la loi du 31 Mars 1928 et sont, en conséquence, incorporés dans l'armée française. »

Art. 8. — « Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile qui, frappés d'une mesure d'expulsion à la suite d'une condamnation à l'une des peines prévues à l'article 3 de la loi de recrutement du 31 Mars 1928, ou à des peines équivalentes prononcées à l'étranger, n'ont pas pu quitter la France, accompliront leurs prestations dans une formation analogue à la section d'exclus constituée pour l'application dudit article.

« Ceux qui, frappés d'une mesure d'expulsion, soit pour des motifs touchant à l'ordre public ou à la sécurité nationale, soit à la suite d'une condamnation à l'une des peines prévues à l'article 5 de la loi précitée, n'ont pas pu quitter la France, accompliront leurs prestations dans des formations spéciales stationnées dans des lieux qui seront déterminés par le Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre après avis, s'il y a lieu, du Ministre des colonies ou des affaires étrangères. »

L'utilisation de ces militaires est identique à celle des

militaires français : Art. 9. — « Les étrangers soumis aux prestations seront utilisés par le ministère de la Défense Nationale et de la Guerre à l'exécution de tous travaux nécessités par les besoins du département de la défense nationale.

« Ils pourront être mis à la disposition des autres départements de la défense nationale et des administrations publiques pour l'exécution de tous travaux d'intérêt national.

« En outre, ils pourront recevoir l'instruction nécessaire en vue d'assurer aux formations constituées à cet effet la cohésion et l'entraînement indispensable à leur utilisation, ainsi qu'à la constitution de leur encadrement. »

Ainsi, tout en les assimilant aux Français, l'article est inspiré de l'idée que ces étrangers sont des recrues auxiliaires. Il prévoit tout d'abord leur mise à la disposition des départements de la défense nationale pour l'exécution de travaux. Ils pourront recevoir une éducation militaire proprement dite, mais il semble que ce soit une faculté seulement pour les autorités. Au fond, c'est une question de pratique qui se pose : selon les besoins de la défense, et la confiance accordée à certains éléments, on en fera des militaires au sens propre, ou des auxiliaires. Les apatrides sont en dehors de cette réglementation. Incorporés d'office dans les régiments français, rien ne les distingue des nationaux dans leurs fonctions militaires.

Les articles 4 et 5 déterminent la durée de service des individus qui ont déjà servi, ou sont naturalisés en cours de prestations (le cas est fréquent pour les apatrides par suite de l'application du communiqué du 10 Juin 1937).

Art. 4. — « Dans la détermination de la durée des prestations, il sera tenu compte du temps de services déjà accompli par les étrangers ayant servi ou servant actuellement sous nos drapeaux.

« Les étrangers qui auront accompli, ou qui doivent

accomplir, leur service militaire au titre de l'article 3 de la loi de recrutement du 31 Mars 1928 ou qui auront servi en vertu d'un engagement dans la légion étrangère seront exemptés de tout service de prestations.

« Les étrangers qui ont accompli pendant la guerre de 1914-1918 dans les armées françaises et alliées et dans des conditions qui leur donneraient droit à la carte de combattant seront dispensés des prestations, sous la réserve qu'ils apportent la preuve de ces services devant la commission de révision instituée par le décret du 4 Septembre 1939.

« Les étrangers qui n'auront, jusqu'à présent, en vertu de l'article 3 de la loi du 31 Mars 1928 relative au recrutement de l'armée, accompli que des périodes de réserve, pourront être soumis dans des conditions qui seront déterminées par le Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre, en accord avec les départements ministériels intéressés, à un temps de service équivalent au temps de prestation effectué par les autres étrangers visés par l'article 3 du décret du 12 Avril 1939, déduction faite des périodes déjà effectuées.

« En temps de guerre, le bénéfice des dispenses visées au présent article est suspendu. »

En temps de paix, et non en temps de guerre, sera déduite de la durée du service militaire, celle du service déjà accompli.

Les apatrides qui ont exécuté les obligations imposées par l'article 3 de la loi de 1928, les étrangers ayant servi dans la légion étrangère, sont libérés.

Ceux qui, avant 1939, n'étaient tenus d'accomplir que des périodes militaires (c'étaient les individus sans nationalité nés entre le 1^{er} Juin 1915 et le 1^{er} Janvier 1904) sont soumis au nouveau régime, mais leur service est réduit de la durée des périodes effectuées.

Les naturalisés, en cours de prestations, sont renvoyés

chez eux, et accomplissent par la suite leur temps de service militaire fixé par l'article 13 de la loi du 31 Mars 1928. Il leur est tenu compte des prestations déjà fournies.

Art. 5. — « Les étrangers qui seront naturalisés pendant qu'ils accomplissent leur temps de prestations seront, dès notification du décret de naturalisation, renvoyés dans leurs foyers et soumis aux obligations fixées par l'article 13 de la loi du 31 Mars 1928. Toutefois, le temps de service accompli au titre des prestations sera déduit du temps de service militaire dont les intéressés sont redevables, en vertu dudit article 13 et ils ne seront appelés sous les drapeaux que s'il leur reste à accomplir au moins trois mois de service militaire.

« Les étrangers naturalisés au cours de l'exécution de leurs prestations pourront, dès la publication du décret de naturalisation et sans attendre la formation de la première classe qui suivra leur changement de nationalité, demander à accomplir le complément de leur service dans un corps ou service de l'armée Française. »

Ils ne sont appelés que s'il leur reste, défalcation faite du temps de prestation accompli, plus de trois mois pour parfaire leur service militaire.

Les étrangers, naturalisés en cours de prestation, qui servent dans les formations prévues à l'article 7 (10), peuvent, au lieu de rentrer dans leurs foyers, demander à servir tout de suite dans un corps ou un service de l'armée française. Cette faveur très utile leur permettra de ne pas interrompre à deux reprises leurs occupations civiles.

L'article 10 soumet tous les étrangers bénéficiaires du droit d'asile, à la volonté du Ministre de la Défense, aux périodes d'instruction militaire des Français de leur classe d'âge.

Selon l'article 11, ils seront munis d'un fascicule de

(10) Ce sont les bénéficiaires du droit d'asile autres que les apatrides.

mobilisation, dont ils observeront les prescriptions dans les mêmes conditions que les Français.

L'article 12 édicte : « Pendant la durée de l'accomplissement de leurs prestations, ils seront soumis aux règles de discipline générale en vigueur dans l'armée ».

L'article 13 précise les droits qui leurs sont accordés en contre partie des prestations. Ils bénéficient, conformément aux règles déjà admises, des sursis d'incorporation avec la même facilité que les Français.

Les allocations familiales leur sont versées conformément à l'article 24 de la loi de 1928.

Ils obtiennent des permissions en accord avec les articles 45 et 45 *ter* de la loi de 1928 et l'article 46. Ils sont tenus, au cas de déplacement, de se conformer aux dispositions de l'article 55 (11).

(11) *Art 45 de la loi du 31 Mars 1928.* — « Les militaires appelés, accomplissant une année de service actif, et les militaires engagés, pendant leur première année de service, pourront obtenir, sauf en cas d'inconduite notoire, une permission de dix jours, les dimanches et jours fériés n'étant pas compris dans le décompte de la permission.

Cette permission pourra être portée à quinze jours pour les militaires dont la manière de servir donnera entièrement satisfaction.

Elle ne sera accordée qu'après cinq mois de présence sous les drapeaux.

Les commandants de région détermineront les époques de permission en se basant sur les nécessités de l'instruction et en tenant compte, dans la mesure du possible, des avis exprimés par les chambres d'agriculture préalablement consultées.

D'autre part, les permissions seront réglées de manière que, hors le cas d'impossibilité, tous les militaires appartenant à une même unité élémentaire d'instruction en jouissent simultanément.

Les militaires visés au premier alinéa auront droit, à l'occasion de leur permission, à la gratuité du transport, à l'aller et au retour par voie ferrée et maritime, au-delà d'un rayon de 100 kilomètres. cette gratuité ne pourra être accordée qu'une fois au cours de la durée du service légal.

Les militaires servant en dehors du territoire national et qui n'auront pu, pour des raisons de service ou pour tout autre raison, bénéficier de leur permission, seront renvoyés dans leurs foyers aux

Ils obtiennent les allocations militaires prévues par le décret du 1^{er} Septembre 1939, aux familles des hommes mobilisés, d'après l'article 2 du décret du 6 Novembre 1939.

L'article 13 laisse à d'autres décrets le soin de leur appliquer les articles de loi du recrutement non cités par le décret du 11 Décembre et d'étendre toutes ces disposi-

frais de l'Etat, de façon à pouvoir jouir de cette permission avant la libération de la fraction du contingent dont ils font partie.

Les militaires visés au premier alinéa et désignés pour servir sur un théâtre d'opération extérieur, ont droit, en plus des permissions visées par le premier article :

1° Au moment de leur départ, à une permission de cinq jours ;

2° Lors de leur rapatriement, à une permission supplémentaire dont la durée est d'autant de fois deux jours que les intéressés ont accompli de mois de séjour sur ce théâtre d'opérations extérieures en sus de trois mois.

Les militaires incorporés directement au Maroc, ainsi que les militaires visés à l'alinéa ci-dessus auxquels, pour des raisons impérieuses et d'ordre militaire, il n'aurait pas été accordé de permission de départ, bénéficient de cette dernière lors de leur rapatriement ».

Art. 46. — « Les militaires qui, pendant la durée de leur service, ont subi des punitions d'arrêts de rigueur, de prison, de cellule d'une durée supérieure à huit jours, sont maintenus au corps après la libération de leur classe ou l'expiration de leur engagement, pendant un nombre de jours égal à la moitié du nombre de journées d'arrêts de rigueur, de prison ou de cellule qu'ils ont subies, déduction faite des punitions n'excédant pas huit jours.

Cette disposition n'est pas applicable aux militaires qui, au moment de la libération de leur classe ou de l'expiration de leur engagement, sont en possession d'un grade quelconque ou qui sont soldats de 1^{re} classe si les punitions ont été connues par eux antérieurement à leur nomination.

Ceux des militaires dont la conduite a été satisfaisante depuis leurs punitions, peuvent bénéficier d'une réduction partielle ou même totale après comparution devant un conseil de discipline régimentaire dont la composition est réglée par décret ».

Art. 55. — « Tout homme inscrit sur le registre matricule est astreint s'il se déplace aux obligations suivantes :

1° S'il se déplace pour changer de résidence ou de domicile, il fait viser, dans le délai d'un mois, son livret individuel par la gendarmerie dont relève la localité où il transporte son domicile ou sa résidence ;

2° S'il se déplace pour voyager pendant plus de quatre mois, il

tions aux territoires relevant du Ministère des colonies (12).

Ainsi, ce décret et les trois décrets des 12 Avril, 20 Juillet et 4 Septembre constituent le noyau de la réglementation du service militaire et du droit de réquisition des apatrides et autres étrangers ayant droit d'asile.

Par sa précision, son souci des réalités pratiques, il a éclairci la plupart des difficultés que l'on avait rencontrées jusqu'ici. Les mesures portées sont sévères. Justifiées par les nécessités nationales, elles prennent figure de contrepartie du droit d'asile que la France accorde si librement.

fait viser son livret avant son départ par la gendarmerie de sa résidence habituelle ;

3° S'il va se fixer à l'étranger, il fait, de même, viser son livret avant son départ, et doit, en outre, dès son arrivée, prévenir l'agent consulaire de France le plus voisin qui lui donne récépissé de sa déclaration et envoie copie de celle-ci, dans les huit jours, au Ministre de la Guerre.

A l'étranger, s'il se déplace pour changer de résidence, il en prévient, au départ et à l'arrivée, l'agent consulaire de France qui en informe le Ministre de la Guerre.

Les hommes qui se sont conformés aux prescriptions du présent article ont droit, s'il y a lieu, en cas de mobilisation ou de rappel sous les drapeaux, à des délais supplémentaires pour rejoindre, calculés d'après la distance à parcourir.

Ceux qui ne s'y sont pas conformés sont considérés comme n'ayant pas changé de domicile ou de résidence ».

Art. 2 du décret du 6 Novembre 1939 complétant les dispositions du décret du 1^{er} Septembre 1939 sur les allocations militaires :

« Les dispositions du décret du 1^{er} Septembre 1939, complétées par celles qui précèdent (de l'art. I du décret du 6 Novembre) sont applicables aux familles étrangères nécessiteuses résidant en France, dans les colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat dont le soutien, à quelque nationalité qu'il appartienne, a été admis à contracter un engagement pour la durée de la guerre dans l'armée française, ou à servir dans les armées polonaises et tchécoslovaques constituées en France en vertu des accords des 9 Septembre et 2 Octobre 1939 ».

(12) Un décret du 23 Février 1940, paru au *Journal Officiel* du 27 Février 1940, déclare requises civiles toutes les personnes occupées dans les exploitations agricoles :

Art. 1^{er}. — Sur toute l'étendue du territoire national, les exploitations agricoles sont considérées comme indispensables pour assurer les besoins du pays.

En conséquence, sont requis en totalité et maintenus dans chaque

Certes, on pourrait objecter que les réfugiés ne sont peut-être pas entrés en France de bon gré, et qu'ils voudraient bien la quitter mais ne le peuvent pas ; ils n'accomplissent pas toujours le service avec la bonne volonté que l'on désirerait. Mais il est inadmissible que le monde entier soumette les hommes au service armé et que certains individus puissent échapper à l'obligation universelle. Leur loyalisme envers la France a pu sembler incertain et le législateur a su, par des distinctions utiles, départir ceux qui lui sont plus attachés, tels les apatrides qui ont fixé leur établissement en France, des mauvais éléments que l'on réserve aux besoins secondaires.

Ils ont obtenu des faveurs que détaille l'article 13 du décret du 14 Janvier. Ils n'ont cependant aucun droit quand ils ont quitté l'armée. Les apatrides sont toujours

département à la disposition du comité départemental de la production agricole, les exploitants et salariés et les artisans ruraux de toutes catégories.

Les chefs d'établissements industriels et commerciaux publics ou privés ne peuvent embaucher des personnes requises en application du présent décret, sous peine d'application des pénalités prévues par l'article 18 du décret précité du 10 Novembre 1939 ; la même interdiction s'applique aux services publics.

Art. 2. — La réquisition comporte, pour les personnes visées à l'article 1^{er} l'obligation de consacrer son activité principale aux besoins des exploitations agricoles et forestières. Ces personnes restent libres, sous réserve de l'exercice du droit de réquisition individuelle qui appartient au préfet en vertu de l'article 14 de la loi du 11 Juillet 1938 et du décret du 28 Novembre 1938, de changer d'exploitation à condition de demeurer dans une exploitation agricole ou forestière, et à charge pour elle d'en faire la déclaration au directeur des services agricoles dans les huit jours du changement.

Art. 3. — La réquisition s'adresse :

1° Aux hommes, aux femmes et aux mineurs français et ressortissants français ;

2° Aux sujets marocains et tunisiens ;

3° Aux hommes, femmes et mineurs étrangers, sans nationalité, et aux autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile ;

4° Aux ressortissants polonais et tchécoslovaques.

Art. 4. — La réquisition n'ouvre droit à aucune indemnité spéciale. Les salariés conserve le bénéfice de la législation sociale en

traités avec une bienveillance policière qu'ils ne peuvent réclamer devant les tribunaux. L'arbitraire administratif, ici plus qu'en aucune autre matière, a voulu affirmer son pouvoir sans la restriction des droits légaux, tels que le droit au travail ou le droit à la naturalisation, ou le droit de ne pas être expulsés que le décret du 12 Avril leur retire expressément.

Quant à nous, si nous estimons excessif l'octroi d'une naturalisation automatique aux apatrides, nous voyons la possibilité de créer un statut de citoyen de seconde zone auquel les plus méritants accéderaient, notamment après l'accomplissement des obligations militaires. Ils auraient le droit au travail en dehors de toute législation restrictive de l'immigration des travailleurs étrangers. Pour ces habitants forcés, la perte de la carte de travailleur est un malheur irréparable et qui ne devrait pas être possible pour des raisons de simple humanité (13).

Nous n'en dirons pas plus long. Le titre sur l'expulsion nous apprendra les premiers efforts d'assimilation sociale réalisés par l'amorce d'un statut des apatrides de bonne souche.

vigueur. Les conditions de leur rémunération sont, le cas échéant, déterminées par le Comité départemental de la production agricole pour chaque catégorie.

Art. 5. — La levée de la réquisition pourra être prononcée par le préfet, après avis du comité départemental de la production agricole. Elle est de droit pour les mineurs qui désirent suivre effectivement un enseignement d'ordre général ou agricole.

Art. 6. — Dans aucun cas, la réquisition faite en exécution du présent décret ne dispense le personnel soumis aux obligations militaires de se conformer aux prescriptions des ordres ou fascicules de mobilisation ou de toute convocation adressée par l'autorité militaire.

Art. 7. — Dans chaque département, le préfet, le directeur des services agricoles et l'inspecteur du travail, chef du service de la mobilisation de la main-d'œuvre, sont chargés de l'exécution du présent décret.

(13) Il suffirait de rendre « *légal* » le régime annoncé par le communiqué du 10 Juin 1937.

TITRE III

L'expulsion de l'apatride

L'expulsion des apatrides est, à notre sens, le problème le plus grave que nous ayons rencontré en analysant leur condition.

Il a fait l'objet de nombreuses interventions législatives. Celles-ci, toutefois, ont été interprétées par la jurisprudence dans un sens tel que de nouvelles interventions sont encore à prévoir. Il tient sa difficulté de ce qu'il se présente sous de nombreux aspects qu'il faut soigneusement distinguer, pour espérer le résoudre de manière satisfaisante. Nous verrons, dans les différents chapitres que nous lui consacrerons, les étapes qu'il a traversées avant d'être résolu par les décrets-lois des 2 et 14 Mai 1938 qui n'ont pas encore tranché toutes les difficultés. — Après avoir donné, dans un premier chapitre, un aperçu de l'expulsion au regard des apatrides, nous poserons la question éminente au sens de M. ANCEL (1) : Est-il possible, en droit et juridiquement, d'expulser les apatrides ?

Dans un second chapitre, nous exposerons le système de la loi de 1849 interprétée par la jurisprudence sur les apatrides et nous discuterons l'effet en droit des conventions signées à Genève pour les apatrides russes et arméniens.

Dans un troisième chapitre, nous essaierons de fixer la

(1) *Travaux du Comité français de droit international privé*, 1935, p. 102.

portée des décrets-lois, et nous les comparerons avec les réformes législatives proposées par les auteurs de ces dernières années.

En procédant ainsi, nous croyons avoir suivi une méthode imposée par l'étude des faits eux-mêmes. C'est celle qu'indique M. ANCEL dans ses « Remarques au Comité français de droit international privé » : « Le premier aspect, le plus simple, le plus évident en quelque sorte, celui dont on vient de parler à l'instant, soulève la question suivante : il s'agit de savoir quelle est la valeur de la jurisprudence qui permet de condamner pour infraction à un arrêté d'expulsion un apatride qui, en fait, s'est trouvé matériellement dans l'impossibilité de quitter le territoire. »

Le problème véritable est de chercher si, en droit et juridiquement, il était possible d'expulser les apatrides.

Reste alors une autre question qui est celle de savoir si, en admettant que l'apatride puisse être valablement ou juridiquement expulsé, il convient de prendre contre lui cette mesure parfois si cruelle.

Le dernier aspect de la question est le suivant : puisque l'expulsion de l'apatride doit se traduire par des mesures qui constituent, à quelque point de vue que l'on se place, soit directement, soit plus tard, de véritables pénalités, est-ce qu'il ne conviendrait pas de transformer l'institution et d'en faire, au moins dans une certaine mesure, une institution de l'ordre judiciaire ? »

Nous verrons que l'expulsion est une mesure dont on a admis formellement la possibilité contre les apatrides. Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans un arrêt de 1924 qui a fait jurisprudence. Nous verrons ensuite que l'expulsion est une mesure soit judiciaire, soit administrative. Mais le nombre le plus important d'expulsions provient d'arrêtés prononcés par le Ministre de l'Intérieur. En fait, celui-ci se base sur des informations policières. On a cri-

tiqué justement le manque de garanties offertes par l'enquête préalable à un arrêté d'expulsion. Or, une fois l'arrêté pris, que se passe-t-il ? Le réfugié ou l'apatride peut essayer de sortir, et nous citerons des cas lamentables de malheureux qui ont été ballotés entre les frontières ; en général il n'y parvient pas. Il peut aussi rester en France. Dans les deux cas, s'il est retrouvé, on l'inculpe pour infraction à l'arrêté.

Peut-on le condamner ? Toute la question est là. M. NIBOYET fait très justement remarquer que si la jurisprudence avait été satisfaisante, point n'eût été besoin de réforme législative.

C'est notre avis, en ce sens que les efforts législatifs ne pourront pas être couronnés de succès tant que les juridictions judiciaires refuseront de discuter la validité d'une mesure d'expulsion, et n'oseront pas relaxer un prévenu pour infraction à l'arrêt d'expulsion, — quand celle-ci ne dépend pas de son mauvais vouloir, — et tant que le Conseil d'Etat ne voulant pas contrôler l'opportunité des motifs, s'attachera à l'examen du litige sous le jour étroit de l'excès de pouvoir ou du vice de forme.

Ces préliminaires posés, voyons le détail de notre problème.

CHAPITRE PREMIER

L'expulsion de l'apatride ⁽²⁾

L'expulsion des étrangers, jusqu'au décret-loi du 2 Mai 1938 qui en aggrave les sanctions, était régie notamment par les articles 7 et 8 de la loi du 3 Décembre 1849, intitulée « loi sur la naturalisation et le séjour des étrangers ». Ces articles sont ainsi conçus :

Art. 7. — « Le Ministre de l'Intérieur pourra, par mesure de police, enjoindre à tout étranger voyageant ou résidant en France, de sortir immédiatement du territoire français et de le faire conduire à la frontière. — Il aura le même droit à l'égard de l'étranger qui aura obtenu l'autorisation d'établir domicile en France ; mais, après un délai de deux mois, la mesure cessera d'avoir effet si l'autorisation n'a pas été révoquée suivant la forme indiquée dans l'article 3 » (3).

Art. 8. — « Tout étranger qui se serait soustrait à l'exécution des mesures énoncées dans l'article précédent ou dans l'article 272 du Code pénal — ou qui, après être sorti de France à la suite de ces mesures, y serait rentré sans la permission du gouvernement — sera traduit devant les tribunaux et condamné à un emprisonnement d'un mois à six mois. Après l'expiration de sa peine, il sera conduit à la frontière. »

(2) Alexis MARTINI. — *L'expulsion des étrangers*, Paris, Sirey, 1909.

(3) L'art. 3 porte : « Tant que la naturalisation n'aura pas été prononcée, l'autorisation accordée à l'étranger d'établir son domicile en France pourra toujours être révoquée ou modifiée par décision du gouvernement qui devra prendre l'avis du Conseil d'Etat ».

Art. 9. — « Les peines prononcées par la présente loi pourront être réduites conformément aux dispositions de l'article 463, Code pénal. »

L'article 272 du Code pénal visé par l'article 8 édicte :

« Les individus déclarés vagabonds par jugement, pourront, s'ils sont étrangers, être conduits, par les ordres du Gouvernement, hors du territoire du Royaume ». Antérieurement, l'article 6 du titre 3 d'un décret du 24 Vendémiaire an II, encore en vigueur, avait disposé :

« Tout mendiant reconnu étranger sera conduit sur la frontière aux frais de la Nation ; il lui sera passé trois sous par lieue, jusqu'au premier village du territoire étranger. »

Ces textes concernent l'expulsion. Il faut les distinguer dès l'abord de ceux qui se rapportent au refoulement. Le refoulement est une expulsion sans formes que l'administration pratique fréquemment. Elle a été pourvue, dans certains cas, par le décret du 2 Mai 1938, d'une sanction particulière, qui fait d'elle une expulsion au premier degré et la rapproche de l'expulsion, sans toutefois perdre cette caractéristique de non-formalisme absolu à quoi l'expulsion voudrait tendre.

Elles ont pour trait commun, toutes deux, d'être des mesures de police prises, nous dit l'article 7 de la loi du 3 Décembre 1849, à l'encontre de l'étranger qui trouble la tranquillité et l'ordre public (4). Simple précaution, l'expulsion a pour but de préserver la nation des éléments nuisibles qui peuvent s'y trouver.

(4) WEISS. — *Traité de droit international privé*, 2^e éd., t. 2, p. 88 *in fine*.

LAINÉ. — De l'expulsion des étrangers appelés à devenir Français par le bienfait de la loi, *Journal de droit international privé*, 1897, p. 711.

DESPAGNET. — *Précis de droit international privé*, 4^e éd., n° 37, p. 90.

Sans doute, elle accompagne souvent une condamnation pénale, mais c'est toujours à titre de mesure de police (5). Elle se distingue ainsi du banissement.

C'est aussi une mesure administrative. Elle rentre essentiellement dans les pouvoirs du Ministre de l'Intérieur (6). Elle se présente donc comme *une mesure discrétionnaire*. Il n'y a pas d'entente préalable avec l'Etat auquel appartient l'individu expulsé, ou avec l'Office Nansen, s'il s'agit d'une apatride. L'arrêté peut être motivé, mais cette circonstance est accessoire : « Il n'est pas bon ni sage, dit DARUT, d'avertir la Nation du danger qu'elle court, de la plonger dans l'anxiété, de suspendre le cours de la vie active d'une partie de la population... Il faut que le Gou-

PILLET. — *Principes de droit international privé*, n° 76, p. 188, n° I.
BONFILS et FAUCHILLE. — *Manuel de droit international public*, 5^e éd.
n° 1055.

MERIGNHAC. — *Traité de droit international public*, t. I, p. 251.

FIGE. — *Nouveau droit international public*, 2^e éd. (traduction ANTOINE), t. 3, n° 1297, p. 93.

LUIS PEREZ VERDIA. — *Traité de droit international privé* (1908), p. 99, *in fine*.

GARRAUD. — *Traité de droit pénal*, t. I, n° 178, p. 333.

DUROCQ. — *Cours de droit administratif*, t. 3, n° 1134-1135.

ARTHUR DESJARDINS. — *L'expulsion des étrangers, dans Questions sociales et politiques* (189), p. 107.

BES DE BERC. — *De l'expulsion des étrangers*, p. 6, 64.

DARUT. — *L'expulsion des étrangers*, p. 25 et suiv.

ADDE PARIS, 1^{er} Mai 1875 (*Clunet*, 1875, p. 352) Conseil d'Etat, 26 Décembre 1902.

RAPE. — S. et P. 1905, 3, 96, *Revue de droit international privé*, 1905, p. 529.

(5) M. PHILONENKO, dans un vigoureux article : « L'expulsion des Heimatlos », paru au *Clunet*, 1933, p. 1161, fait remarquer que, si l'expulsion n'est pas une peine, « elle y équivaut dans le sens que c'est une mesure imposée par l'autorité publique au détriment d'une personne privée et elle se traduit nécessairement pour celle-ci par un dommage qui en est la conséquence nécessaire et facilement prévisible ». Il déplore qu'elle ait alors les mêmes suites, qu'elle soit causée par la commission d'un crime ou d'un léger délit, si c'est un apatride qui en est frappé.

(6) MARTINI. — *Op. cit.*, p. 58.

vernement agisse dans sa pleine indépendance, instruit et éclairé par les rapports confidentiels et par les informations diplomatiques » (7).

L'arbitraire de l'arrêté a indigné les défenseurs du droit individuel : aucun pouvoir n'intervient pour protéger l'apatride, et de nombreux auteurs ont plaidé chaleureusement le maintien de ses prérogatives :

PINHEIRO-FEREIRA a écrit : « Ce n'est que par une flagrante violation des droits imprescriptibles de l'homme que la législation du pays confère au Gouvernement le pouvoir discrétionnaire et sans contrôle de renvoyer l'étranger. En violant cette loi, le législateur a abusé de son mandat qui lui enjoignait de défendre et de protéger les droits naturels de l'homme devenu membre de la Société, autant que l'usage en sera compatible avec les droits de tous. Le lien de la cité est la volonté expresse ou tacite de se soumettre à cette seule condition ; et cette volonté, l'étranger la manifeste d'une manière encore moins douteuse que la majorité des habitants nés et domiciliés dans le pays. Nulle différence, donc, entre eux, quant à la jouissance et à l'exercice des droits civils qui ne sont autre chose que les trois droits naturels de la sûreté, de la liberté et de la propriété, garantis par la loi du pays ; car, là où il y a identité de raison, il faut qu'il y ait identité de disposition » (8). En somme, pour l'école individualiste des droits de l'homme, le droit au sol, le droit de rester sur le territoire est un droit naturel qu'on ne devrait pas pouvoir ôter à l'étranger.

En réponse, on a dit que « ce serait une grande inconséquence de traiter les étrangers comme des nationaux » (9).

(7) DARUT. — *Op. cit.*, p. 28.

(8) PINHEIRO-FERREIRA. — *Notes sur le droit des gens*, de VATTTEL, liv. 2, chap. 8, parag. 100.

(9) ARTHUR DESJARDINS. — *Loc. cit.*, p. 102.

Ils n'ont aucun droit acquis à demeurer en France. Ils en sont les hôtes.

Enfin, l'Etat ayant pour fonction essentielle d'assurer le maintien de la tranquillité et de l'ordre publics, en usant de son droit d'expulsion il sauvegarde l'indépendance nationale elle-même (10).

En dehors des arguments d'école, une raison pratique empêche définitivement de supprimer le droit d'expulsion en ce qui concerne les apatrides : « La possibilité de l'expulsion reste, à bien des égards, la garantie la plus certaine du droit d'asile. Lorsqu'un réfugié politique se présente à la frontière, il est évident qu'on ne peut lui demander aucune justification sur ce qu'il est ou sur ce qu'il a été. On le conçoit d'autant plus facilement qu'on se réserve la possibilité ultérieure de la renvoyer si, par hasard, il est trouvé dangereux pour l'ordre public » (11).

On pourrait résumer la discussion en disant que, pour les uns, l'homme a un droit naturel de se maintenir sur le territoire, que l'Etat ne saurait transgresser. Pour les autres, l'Etat tout-puissant a le devoir de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt de la Nation. Les droits naturels de l'individu sont fonction de l'intérêt collectif et doivent s'incliner quand ils deviennent contraires à celui-ci. Il était inévitable que ce droit d'expulsion, déjà affirmé au moment de la Déclaration des droits de l'homme, se développât avec d'autant plus de force que la notion d'Etat comprend, avec l'évolution des idées, un être plus autoritaire, pour tout dire plus « réel ».

(10) CRAIES. — *Clunet*, 1889, p. 360 ; WEISS. — T. 2, p. 90-91 ; DESPAGNET. — N° 37, p. 90 ; FIORE. — *Nouveau droit international publique*, 2^e éd. (trad. ANTOINE), t. I, n° 699, t. 3, n° 1297, p. 93 ; CALVO. — *Le droit international*, 3^e éd., t. 2, parag. 700 ; VATTEL. — *Le droit des gens* (éd. Pradier Fodéré, 1863), t. I, parag. 231, p. 524 note.

GARRAUD. — T. I, n° 178, p. 333, n° 179.

(11) ANCEL. — *Travaux du Comité français de droit international privé*, 1935, 2^e année, p. 103 ; Cf. PHILONENKO. — *Op. cit.*, p. 1163.

Il est d'ailleurs indispensable de ne pas le paralyser. On ne saurait, par simple devoir d'humanité, fermer la frontière et interdire l'accès du pays aux apatrides ; les lois de l'immigration obligent aussi l'Etat à ouvrir les portes d'entrée du territoire aux étrangers ordinaires, de peur de représailles internationales. Dans ces conditions, on ne peut filtrer convenablement le flot de la main-d'œuvre et de la population qui entre dans la communauté, poussé par des raisons contingentes et obscures. Il y a certainement parmi eux des éléments sains et profitables, de même que des escrocs qui fuient des poursuites pénales. Seule l'expulsion — et nous entendons l'expulsion bien menée, la véritable foudre administrative — pourra protéger la Nation. La maintenir est un devoir élémentaire dicté par l'instinct de conservation sociale.

Ainsi, il faut reconnaître à l'administration ce droit d'expulsion qui joue, en quelque sorte, comme une garantie supplémentaire des facilités d'accès au territoire. Pour les apatrides, le problème se complique du fait qu'ils ne peuvent sortir du pays. On pourrait imaginer un aménagement du régime de l'expulsion, ou instituer des équivalents qui leur seraient réservés. Nous verrons plus loin les efforts de la doctrine et de la loi.

Mais au préalable, n'y a-t-il pas certaines différences entre les apatrides et les étrangers, qui permettent de supprimer le droit d'expulsion à leur encontre ?

Et si on les assimile aux étrangers, l'absence de protection diplomatique qui caractérise bien les apatrides et les rend tellement inférieurs aux ressortissants d'un pays déterminé, donnera-t-elle aux voies de recours, dernière ligne de défense des droits individuels, une force particulière ?

SECTION I. — PEUT-ON EXPULSER LES APATRIDES ?

En droit commun, tous les étrangers peuvent être expulsés. Les conventions internationales qui ont traité de la question (12) maintiennent toutes ce droit à la France sous certaines réserves qui, en fait, ne la gênent point.

En revanche, un Etat ne peut expulser ses nationaux. Pour les expulser, procédure courante en Europe depuis quelques années, il doit, au préalable, les dénationaliser. Si un individu français était expulsé par erreur, il aurait le droit de rester en France et pourrait déférer l'arrêté à la juridiction du Conseil d'Etat. Celui-ci devrait alors surseoir à statuer pour permettre à la juridiction civile de trancher la question de nationalité [question préjudicielle (13)].

On s'est demandé alors si la France avait le droit d'expulser les apatrides et les réfugiés. M. NIBOYET, président de la séance du 26 Février 1935, du Comité français de droit international privé, avait pensé qu'elle ne l'avait pas. Il met de côté les apatrides qui bénéficient d'un traité,

(12) Traité franco-bolivien du 9 Décembre 1834, art. 3 alinéa 3, portant que les ressortissants ne pourront être expulsés par mesure de police sans motifs graves et de nature à troubler la tranquillité publique, et avant que ces motifs et documents n'aient été communiqués aux agents diplomatiques ou consulaires de l'autre pays. (NIBOYET. — *Traité*, n° 668).

Idem avec l'Equateur : 6 Juin 1843, art. 4, alinéa 4, et Honduras : 22 Février 1856, art. 4, alinéa 4 ; Traité avec l'Allemagne du 17 Août 1927 (Protocole, art. 25 et 26, alinéa 3) qui porte que « chaque Etat se réserve le droit d'expulsion qu'il peut encore exercer conformément à ses lois et règlements de police et au droit des gens » (NIBOYET. — *Ibidem*).

(13) NIBOYET. — *Traité*, n° 656. Le cas est plus fréquent qu'on ne l'imagine. Cf. notamment un pourvoi en révision devant la Ch. Crim. affaire RENARD-MORAND, 29 Décembre 1939 au *Journal Officiel* du 27 Février 1940. Un étranger qui se naturaliserait français, verrait tomber automatiquement l'arrêté d'expulsion. Aussi les lois récentes empêchent-elles l'acquisition de la nationalité française au cas d'indignité.

les russes et arméniens qui sont couverts par le statut des réfugiés de 1928. Les autres — et il y en a beaucoup, notamment les réfugiés allemands, autrichiens, tchécoslovaques, polonais — sont-ils sous le coup de la loi de 1849 ?

« Je ne suis pas tout à fait certain que la loi de 1849 soit applicable ? Elle dit qu'une certaine catégorie d'étrangers pourront se voir interdire le territoire français et que le Ministre de l'Intérieur pourra décider — ce sont les propres termes de la loi — de les faire conduire à la frontière.

Eh bien, je crois qu'une expulsion ne comporte pas, contrairement à la pratique, simplement une formalité, c'est-à-dire un arrêté que l'on prend et que l'on notifie à l'individu. Selon moi, elle comporte deux conditions : l'arrêté pris par le Ministre et la possibilité en droit d'expulser l'individu.

Le Ministre de l'Intérieur doit faire conduire l'expulsé à la frontière. C'est une pratique, qui s'est établie petit à petit, de lui laisser sa liberté de manœuvres en lui accordant un certain nombre de jours pour quitter le territoire. Normalement, il faudrait le conduire à la frontière.

Or, je ne pense pas qu'une mesure administrative puisse consister à conduire à la frontière un individu, alors qu'on sait très bien que l'autorité étrangère qui est de l'autre côté de la frontière, refuse de le recevoir et le refoulera dès qu'il y parviendra.

La solution pratique pourrait s'atteindre sans aucune réforme législative. Il s'agirait de subordonner toute exécution d'un arrêté d'expulsion à un visa du pays étranger dans lequel l'individu devra être reconduit.

J'estime qu'on ne doit pas poursuivre et condamner pénalement un individu qui ne veut, ni ne peut, violer le droit international positif qui s'impose au respect de la France. Pour tomber sous la loi pénale, il faut un arrêté

d'expulsion valable. Il ne l'est plus dès que l'impossibilité de son exécution est établie.

L'arrêté d'expulsion doit tomber en pareil cas ou, au moins, être automatiquement suspendu. Certes, il n'appartient pas à l'autorité judiciaire de statuer sur le retrait ou la suspension de l'arrêté, mais un recours en Conseil d'Etat serait admissible, et la haute assemblée pourrait décider qu'en présence de la preuve que l'expulsion est inexécutoire en droit, comme en fait, l'administration était tenue d'en suspendre le cours. Elle serait en faute de ne l'avoir pas fait, et j'ajoute que le respect que les Etats se doivent mutuellement lui en faisait une obligation. »

Ainsi, pour M. NIBOYET, le droit des gens établit entre les Etats cette règle : il est interdit à un Etat de prendre des mesures qui obligeraient un individu à violer les règlements d'un autre Etat sur son territoire. La territorialité des lois s'y oppose fortement. Si donc un Etat édicte une loi sur l'expulsion, cette loi se soumet implicitement à la règle du « droit international positif ». Et dans l'interprétation de la loi de 1849, il faudra sous-entendre la disposition qui la rendra conforme à ce droit international positif. Un arrêté qui ne s'y conformerait pas serait proprement un arrêté « illégal ». Il tomberait de lui-même et le Conseil d'Etat devrait le constater. Il en aurait l'obligation la plus stricte (14).

(14) Cf. PHILONENKO. — *Loc. cit.*

« Comment l'autorité publique peut-elle obliger un particulier à commettre un acte illégal » ?

Selon les principes du droit des gens, « les Etats différents sont obligés de ne pas violer leurs droits souverains respectifs, de ne pas apporter le trouble sur le terrain d'autrui ».

« C'est la violation du droit de souveraineté que de forcer un particulier à pénétrer sur le territoire d'un autre Etat, en violation des règles à l'observation desquelles il en soumet l'accès ».

L'objection, qu'il est libre à l'Etat sur le territoire duquel s'intro-

Ajoutons encore cet argument : si l'apatride est un étranger, toute cette discussion se comprend. Mais le point de départ est faux : l'apatride n'est pas un étranger. Le mot « étranger » a un double sens :

a) sens négatif : non ressortissant de la France.

b) sens positif : ressortissant d'un autre pays.

Or, l'apatride et le réfugié ne sont pas étrangers au sens positif. Bien au contraire, ils sont assimilés aux nationaux quant aux charges : l'Etat ne s'est pas fait faute de les grever autant que les nationaux. Ils doivent donc bénéficier de l'avantage des ressortissants nationaux et ne pas être expulsables (15).

Cette proposition de M. NIBOYET fut soumise à l'examen de M. TRAVERS à la seconde séance du Comité français de droit international privé du 8 Avril 1935 qui répondit en ces termes :

« Tel étant le texte, tout dépend du sens que l'on donne au mot « étranger ».

Si on entend par étranger quelqu'un qui fait partie d'un groupement autre que celui des Français, il est bien certain qu'on ne peut pas, en vertu de ce texte, expulser un apatride ; si on entend, au contraire, par étranger quelqu'un qui ne fait pas partie du groupement français, l'arrêté d'expulsion est parfaitement légal contre un apatride. »

Par cette courte discussion, M. TRAVERS adopte l'opinion que nous avons exposée plus haut et qui admet en effet que l'apatride est un étranger. Il aurait même pu citer

duit l'expulsé de s'en débarrasser à son tour, n'a pas de valeur :

« L'Etat souverain a des devoirs aussi bien que des droits. Son devoir principal est de se suffire à soi-même juridiquement ».

M. NIBOYET estime dans son traité, t. II, n° 665, que l'Etat français, serait de toute façon responsable devant une juridiction internationale.

(15) LÉMONON. — De la condition juridique des Heimatlose en France (*Clunet*, 1910, p. 403).

l'analyse étymologique de LÉMONON dans son article paru au *Clunet* de 1910 (15).

« Le terme d'étranger n'implique par lui-même aucune obligation, pour celui auquel on l'applique, d'appartenir à une Nation. Le Warganeus était jadis l'individu qui était né *en dehors* du territoire habité par la tribu. L'étranger, dans notre droit moderne, est l'individu qui est né en dehors du territoire d'un Etat déterminé. Le terme peut donc s'appliquer aussi bien à l'individu qui a une nationalité qu'à celui qui en est dépourvu. »

Mais s'il se place sur ce terrain, c'est qu'il écarte sans hésiter toute la construction juridique de M. NIBOYET, relative au droit des gens.

A notre sens, il est évident que la loi de 1849 ne vise pas les apatrides. En second lieu, nous croyons que si l'on avait demandé au législateur de 1849 s'il entendait accorder le droit d'expulsion contre l'apatride, il aurait répondu par l'affirmative. Littéralement, la loi de 1849 pose que l'on doit « conduire à la frontière » l'individu expulsé ; ce qui se passe ensuite ne l'intéresse plus. Ce n'est pas elle qui viole les règlements de l'autre nation, c'est l'apatride. Qu'il se débrouille avec elle, si elle lui oppose des difficultés. Peut-être l'apatride pénétrera-t-il en fraude et, ainsi, arrivera-t-il à s'installer à l'étranger. Tant mieux pour lui.

Le législateur français a un droit de souveraineté absolue à l'intérieur du pays ; du moment qu'il ne légifère pas au delà des frontières et qu'il se soumet aux traités qu'il a librement conclus, on ne peut rien lui reprocher. Sans doute, il a contraint l'apatride à commettre une infraction à l'étranger et il en est moralement responsable. Sans doute, il est mauvais, au point de vue de la morale internationale, qu'il ait agi ainsi, mais cette morale doit s'incliner devant les besoins impérieux de la sauvegarde de la Nation. Si l'on veut réformer ce droit de l'expulsion, faites

valoir que l'Etat commet une incorrection au point de vue international ; prenez pitié de l'individu dont vous ruinez la vie et que vous acculez au suicide, mais ne dites pas que ce droit est illégal, car, au fond, le droit commence où la volonté administrative finit. C'est elle qui abandonne une partie de ses prérogatives au contrôle de la légalité, et ce domaine concédé doit être envisagé de manière littérale et restrictive.

Le Conseil d'Etat s'est déclaré formellement dans un arrêté clair et net du 16 Février 1924 — affaire Krichel (16) :

« Vu la loi du 3 Décembre 1849 ;

Vu la loi du 18 Juin 1917 ;

Vu la loi des 7-14 Octobre 1790 et 24 Mai 1872 ;

Considérant qu'en vertu de l'article 7 de la loi du 3 Décembre 1849, le Ministre de l'Intérieur peut enjoindre à tout étranger de sortir du territoire français ; que l'expression d'étranger employée dans cette disposition doit s'entendre de tout individu qui n'a pas la qualité de Français ;

Considérant que ni les dispositions de l'article 18 du Code civil qui donne le droit au Gouvernement de réintégrer dans la qualité de Français ceux qui ont perdu cette qualité, mais sans lui conférer aucun droit à obtenir ce bénéfice, ni le fait que le sieur Krichel se serait trouvé, par erreur, maintenu sur les contrôles de l'armée, ne pouvait faire obstacle à l'exercice du Ministre... » (17).

Ainsi la question de droit est tranchée contre l'apatride. Il sera expulsé comme les autres étrangers, suivant les mêmes causes et la même procédure.

(16) *Clunet*, 1925, p. 704 ; Dr. H., 1924, p. 477.

(17) En ce sens, remarque de M. ANGEL à la même séance du Comité français de droit international privé, p. 102.

Cf. Exposé de M. MONTIGNY, rapporteur de la loi du 3 Décembre 1849.

En ce qui concerne les causes de l'expulsion administrative : les motifs n'étant souvent pas explicites, nous les déduirons des circonstances :

En règle générale, l'apatride pourra être expulsé dès qu'il sera dangereux, lorsque sa présence sur le territoire est de nature à compromettre la sécurité publique. Mais ces motifs sont déduits de considérations individuelles ; il n'y a pas, en France, de procédure qui expulse certaines classes d'individus en masse.

L'expulsion pour faits de droit commun comprend :

Les condamnations. — Tout étranger condamné en correctionnelle fait l'objet d'une instruction à fin d'expulsion ; et ce n'est qu'exceptionnellement, lorsqu'il n'a encouru qu'une condamnation minime, que l'étranger demeure en France (18). Une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 17 Août 1908 recommande toutefois la bienveillance à l'égard des bénéficiaires de la loi de sursis.

La mendicité, le vagabondage (272 Code pénal).

La débauche, la vie déréglée.

L'expulsion pour raisons politiques se combine aussi avec le refoulement (19).

« Souvent, le Gouvernement, en apprenant qu'un étranger va venir en France — serait-ce même un personnage de marque — lui fera savoir qu'il ne doit ni venir, ni rester, ni surtout se livrer à l'activité qu'il se proposait (faire un discours, intervenir dans certains événements...).

Il s'agit là d'un refoulement de fait doublé d'une menace tacite d'expulsion s'il n'est pas tenu compte de l'interdiction. »

(18) Circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 20 Juillet 1893 :

« J'ai décidé, en conséquence, que tout étranger condamné correctionnellement devra faire l'objet d'une instruction, à fin d'expulsion ».

(19) NIBOYET. — *Traité*, II, p. 103, n° 635.

Il s'agit, soit de menées anarchistes, d'apologie de l'assassinat d'excitations malsaines, ou de suspicion d'espionnage, ou d'intrigues et complots contre l'Etat ou les tierces puissances, de résistance aux lois, l'antimilitarisme violent, de cris séditeux, lacérations de drapeaux, etc... (20).

Cette énumération n'a nullement la prétention d'être complète ou limitative. Comment le pourrait-elle, puisque la détermination du motif est une simple induction tirée des circonstances qui entourent l'arrêt d'expulsion ? Encore, nous abstenons-nous des critiques tirées de l'examen de la procédure administrative ; d'après certains, ce sont des renseignements fournis par des « dénonciateurs » et autres individus louches qui constituent la base des rapports des inspecteurs de police. Ces rapports, quand ils sont suffisamment graves, entraînent la proposition d'un arrêté d'expulsion que le ministre, surchargé de travail, se contente de contresigner.

Mais comment des sources si viles peuvent-elles avoir tant d'influence ?

L'étude du détail de la procédure administrative d'un arrêté d'expulsion nous en donnera sans doute le secret.

Autorités compétentes pour prononcer l'expulsion

a) Seuls, le Ministre de l'Intérieur (art. 7 de la loi du 3 Décembre 1849) et les préfets dans les départements-frontières (Un décret-loi du 2 Mai 1938, art. 8, al. 2, a supprimé les mots : « non-résidents » du membre de phrase « à l'égard des étrangers non résidents » de la loi

(20) Cf. la célèbre affaire de Mgr MONTAGNINI qui avait transmis à trois curés de Paris l'ordre de violer la loi de séparation des Eglises et de l'Etat, *Revue de droit international public*, 1907, p. 175.

Id. la documentation abondante quoiqu'un peu vieillie de la thèse d'Ale. MARTINI sur l'expulsion des étrangers, pp. 54-93.

de 1849 concernant les préfets, étendant ainsi leurs pouvoirs) ont qualité pour prononcer l'expulsion.

L'autorité judiciaire est incompétente pour prononcer l'expulsion sauf pour les cas où la loi lui a reconnu ce pouvoir. On a fait valoir qu'il était mauvais que le juge, qui ne devait peser que des arguments d'ordre juridique, soit en demeure d'évaluer des motifs politiques qu'il connaît mal et qui ne sont pas de son ressort. Le droit d'expulsion est bien une mesure de police et non pas une peine que prononcerait le tribunal répressif.

b) Une instruction à fin d'expulsion précède toujours la prise de l'arrêté d'expulsion.

Instruction. — Il convient de distinguer les étrangers condamnés pour crimes ou délits de droit commun, des étrangers condamnés pour délits politiques ou faits connexes d'autre part (Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 8 Décembre 1907).

Pour les premiers, les rapports dressés par les parquets, et les notices individuelles rédigées, en double expédition, par les gardiens-chefs des prisons, sont adressés directement au Ministère de l'Intérieur, sans passer par l'intermédiaire de l'administration préfectorale, dans le but d'accélérer la procédure.

Pour les autres, l'enquête concernant ces étrangers est faite par les autorités locales (sous-préfet, gendarmerie, commissaire de police). Le préfet rédige ensuite son rapport dans lequel il donne un avis motivé, et l'envoie avec le dossier au ministère de l'Intérieur sous le timbre de la sûreté générale. Dans les départements-frontières, le préfet reçoit le dossier aux fins d'expulsion adressé par le gardien-chef, et prend la décision.

L'arrêté peut être pris à tout moment (21).

Notification de l'arrêté d'expulsion. — Elle rend la mesure exécutoire, et la plupart des jugements et arrêts rendus pour contravention à l'arrêté prennent soin d'indiquer que la notification avait eu lieu.

Aux étrangers détenus, la notification est faite par le gardien-chef qui reçoit directement l'arrêté du ministère de l'Intérieur (Circulaire du 8 Décembre 1907 visant les délits de droit commun). « J'ai décidé... que les fonctionnaires et agents de l'administration pénitentiaire seraient directement chargés de procéder à la notification et à l'exécution de mes arrêtés ».

Procès-verbal de la notification est dressé. Le gardien-chef et l'expulsé le signent (22).

(21) Il était ainsi conçu avant les nouveaux décrets-lois :

Le Ministre de l'Intérieur ;

Vu l'article 7 de la loi du 3 Décembre 1849... ;

Vu l'article 8 de la même loi... ;

Attendu que X... a été condamné par le tribunal de... (ou la commune de...) ;

Considérant que la présence de l'étranger sus-désigné sur le territoire français est de nature à *compromettre la sûreté publique*,

Arrête :

Art. 1^{er}. — Il est enjoint à X..., de sortir du territoire français.

Art. 2. — Le préfet de ... est chargé de l'exécution du présent arrêté.

A Paris, le... 19

Il indique si l'expulsé gagnera librement la frontière ou s'il y sera conduit, et fixe le délai dans lequel il doit quitter le pays.

Si l'étranger n'a pas été condamné, la phrase concernant la condamnation est supprimée.

Il ne nous a pas été donné de connaître la nouvelle formule, si toutefois celle-ci a été modifiée depuis la publication des décrets-lois.

(22) Le gardien-chef de la Maison... de... certifie avoir aujourd'hui,

1° notifié au nommé ... né de ... et détenu dans ladite maison l'arrêté d'expulsion pris contre lui le .. par M. le Ministre de l'Intérieur (ou M. le Préfet).

2° Fait connaître à cet étranger qu'il sera fait application des dispositions de l'article 20 de la Convention du 9 Novembre 1865, con-

Aux expulsés non détenus, c'est le commissaire de police, ou le maire, qui fait la notification. L'expulsion étant une mesure individuelle et personnelle, elle doit être effectuée en mains propres.

Les effets de la mesure sont l'éloignement du territoire et l'interdiction d'y séjourner. Mais ils sont rarement obtenus quand elle frappe un apatride.

La mise à exécution de l'arrêté devrait assurer à l'apatride les moyens juridiques et matériels de se rendre à l'étranger :

En principe, l'expulsé est conduit à la frontière sous escorte, ou bien il est autorisé à s'y rendre librement dans un délai qui lui est imparti. En fait, on le laisse toujours libre, faute de crédits. Cette négligence est source de nombreux malheurs et, des plus appréciables, la conséquence lointaine de l'emprisonnement pour délit de rupture de ban : elle coûte à la France des sommes énormes qui font paraître insignifiants les frais d'un voyage jusqu'à la frontière (23).

On a bien protesté que l'on ménageait ainsi la liberté individuelle des intéressés, mais une circulaire ministérielle du 1^{er} Mars 1913 insiste pour que l'on conduise l'expulsé à la frontière (en voiture cellulaire).

clue entre la France et la Principauté de Monaco, d'après lesquelles tout individu expulsé du territoire de la République et dont l'expulsion aura été notifiée au Gouvernement du Prince, ne pourra être admis à résider dans la Principauté.

En conséquence, le susnommé a été prévenu que, si, après son expulsion, il revenait en France, il y serait poursuivi pour infraction à la loi du 3 Décembre 1849 et que, s'il était trouvé sur le territoire de la Principauté de Monaco, il y serait poursuivi par les autorités de ce pays, pour infraction à la Convention du 9 Novembre 1865.

Dans AL. MARTINI, *op. cit.* p. 120.

(23) Raymond FAROU, substitut du procureur général près la Cour d'Aix, (à propos du problème des étrangers indésirables et de l'expulsion non suivie d'exécution effective, *Nouvelle Revue de droit*

Elle n'a pas eu d'effet et la situation n'a pas changé depuis 1914.

Cette inattention administrative incitait les apatrides à enfreindre l'arrêté. Mais il y a d'autres obstacles qui font d'eux, lorsqu'ils sont frappés d'une mesure d'expulsion, des parias internationaux : l'obtention de visas pour voyager à l'étranger, l'argent pour vivre jusqu'au pays de destination. L'administration a bien prévu qu'il fallait les lever, mais elle n'en donne pas le moyen effectif : « Dans une circulaire du 4 Décembre 1934 », nous dit le substitut FATOU, « le ministre de l'Intérieur instituait en quelque sorte le patronage des étrangers expulsés indigents ».

Elle portait : « Toutes dispositions utiles devront être prises pour que les intéressés soient munis, en temps voulu, des pièces dont ils ont besoin pour franchir la frontière (passeport, billet de chemin de fer ou de passage,

international privé, 1936, p. 276-277), donne les chiffres suivants enregistrés à Marseille :

Nom	Age	Nationalité	Motif de l'expulsion Initiale	Nombre de condamnations pour violation à l'arrêté d'expulsion	Total de prison	Prais occasionnées à l'Etat par l'emprisonnement à raison de 8 fr. par jour ou de 240 fr. par mois, ou de 2.920 fr. par an	Dépense qu'aurait coûtée le rapatriement Initial
S.	58	Italien	24 h. prison	29	9 ans et 8 mois	28.000 f.	53 f.
G.	43	Bulgare	1 mois pr.	20	7 ans	20.000 f	361 f.
N.	60	Italien	2 mois pr.	17	6 ans	19.000 f.	53 f.
L.	36	Italien	1 mois pr.	16	6 ans	15.000 f	53 f.
B.	67	Italien	40 jours pr.	12	2 ans	7.000 f.	53 f.

En tête de liste vient l'Italien Selliti Pancrace, condamné 29 fois et dont le total des condamnations s'élève à 9 ans, 8 mois et 4 jours ; à raison de 8 fr. 13 par jour, prix de la journée pénitencière, le coût de sa détention s'élevait à 28.000 fr. alors que le billet de 3^e classe pour Vintimille aurait coûté 53 fr. 75. L'expulsion avait été prononcée le 12 Mars 1910 à la suite d'une condamnation à 24 heures de prison pour outrage à la pudeur.

viatique) ». Cette circulaire, en raison de crédits limités, ne reçoit son application qu'à titre très exceptionnel (Crédits du chapitre 23 du ministère de l'Intérieur).

Quand on se résoud à reconduire à la frontière un réfugié politique expulsé ou un déserteur, ou un apatride récemment dénaturalisé par son pays d'origine, ce ne peut être à la frontière de son pays d'origine (24). En effet, pour un Russe émigré à la suite de la révolution bolcheviste, rentrer en Russie serait littéralement tenter la mort. Il faudra, en conséquence, qu'il choisisse un autre lieu d'asile.

Conséquences résultant de la mise à exécution de l'arrêté.

— Ce sont la perte du domicile et de la résidence (25).

Interdiction de rentrer en France. La sanction de l'infraction est la même que pour l'individu qui n'en est pas sorti ; nous la verrons au chapitre suivant.

SECTION II. — LES VOIES DE RECOURS

Nous disions plus haut que les voies de recours avaient une importance toute particulière car elles constituaient la seule barrière efficace contre la toute-puissance administrative, l'apatride n'ayant aucun autre moyen de droit public pour l'appuyer. Sont-elles plus largement ouvertes aux heitmalos ?

L'individu poursuivi pour infraction à l'arrêté d'expul-

(24) M. DONNEDIEU DE VABRES, dans son rapport au Comité français de droit international privé, propose de reconduire l'expulsé apatride « à la frontière du pays où il avait son précédent domicile, suivant ainsi le principe déjà rencontré que le domicile de l'apatride lui tient lieu de nationalité, à condition, évidemment, que cela soit possible » (séance du 10 Février 1935, p. 60 et s.).

(25) Cas. 1^{er} Juillet 1895, S. et P. 1896, I.225 (Succession du Duc de Brunswick) Paris, 29 Avril 1872 (S. 1872, 1230).

Tr. de Narbonne, 8 Novembre 1900 (*Clunet*, 1901, p. 108).

sion peut exciper devant le tribunal correctionnel de l'illégalité de l'arrêté qui a été pris contre lui. Mais ce n'est pas réellement une voie de recours, puisqu'il ne peut user de l'exception qu'au moment où il est poursuivi (26).

Le seul recours, au sens propre du mot, est le recours devant le Conseil d'Etat.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a vu, dans la mesure prise par un arrêté d'expulsion, un acte de Gouvernement (27). Néanmoins, ce n'est pas un acte de gouvernement à proprement parler, mais une mesure de police, un acte de haute administration, selon LAINÉ, et il n'est pas soustrait entièrement au recours pour excès de pouvoir comme le voudrait, en toute rigueur, la théorie des actes de gouvernement (28). M. NIBOYET constate cette jurisprudence dont il déplore les conséquences pour les apatrides (Cf. NIBOYET, *Traité*, n° 657 : « L'expulsion est demeurée un acte de gouvernement au sujet duquel n'existe jusqu'ici aucun contrôle préventif judiciaire ou autre, comme la chose a pourtant été proposée. Il s'agit là, dit-on, de mesures rapides à prendre, et que la raison

(26) MARTINI. — *Op. cit.*, p. 167.

(27) HAURIU. — Note sous C.E. 18 Décembre 1891 ; VANDELET et FARAUD (S. et P. 1893, 3, 129, S. ch. refondu) et la théorie des actes de gouvernement est elle-même très entamée. V. not. BERTHELEMY. — *Travaux de droit administratif*, 5^e éd., p. 105 et suiv. ; BREMOND. — *Revue critique*, 1888, p. 561 et s. et MICHOD. — *Annales de l'enseignement sup. de Grenoble*, t. I, n° 2.

(28) « Ce qui, à l'avis du Conseil d'Etat, caractérisait les actes de gouvernement, c'était le but poursuivi par leurs auteurs ». Rentraient dans cette catégorie, ceux qui avaient pour but de défendre la Société, prise en elle-même ou personnifiée dans le gouvernement. « Mais, comme le dit très justement M. BERTHELEMY, le système était très dangereux. On érigeait la raison d'Etat en théorie juridique. Tous les arbitraires devenaient possibles.

Tout ce que l'on peut dire, à l'heure actuelle, c'est qu'il y a une liste d'actes dont, dans l'état présent de la jurisprudence du Conseil, celui-ci refuse de connaître au contentieux (ROLLAND. — *Précis de droit administratif* 1938, n° 87-88).

d'Etat doit seule justifier. Actuellement, en tous cas, tout recours est irrecevable devant le Conseil d'Etat s'il tend à discuter les motifs d'opportunité »).

Elle est toutefois moins sévère que celle instituée au début. Dans l'affaire Naundorff de 1836 (29), le Conseil d'Etat entend par « acte de haute police du royaume » un acte qui a pour but de défendre la société, le type même d'actes de gouvernement au sens propre ; « Considérant, dit-il, que les actes contre lesquels est dirigé le pourvoi appartiennent à la haute police du Royaume, et ne peuvent, dès lors, nous être déférés par la voie contentieuse ».

De même, dans l'affaire de Solms, du 8 Décembre 1853, il dit à nouveau : « Considérant que l'arrêté du 19 Février 1853, par lequel le ministre de la police générale a prononcé l'expulsion de la dame de Solms, est une mesure de police et d'ordre public, prise dans la limite des attributions dudit ministre, et qui ne peut être attaquée par la voie contentieuse... » (30).

Dans l'affaire Morphy, du 14 Mars 1884, il rejette le recours formé contre un arrêté d'expulsion, mais c'est à raison des circonstances de la cause et non plus de la théorie des actes de gouvernement entendue strictement (31). En effet, cette requête de Morphy a été pré-

(29) Conseil d'Etat, 4 Août 1836.

(30) Conseil d'Etat, 8 Décembre 1853, Cf. affaire RADZIWILL. Conseil d'Etat, 22 Janvier 1867. « Considérant... qu'en enjoignant au requérant de sortir du territoire, notre ministre de l'Intérieur n'a fait qu'user du droit qu'il tient des dispositions de la loi du 3 Décembre 1849 ; que, dès lors, ledit requérant n'est pas recevable à se pourvoir pour excès de pouvoir ». Egalement, Conseil d'Etat, 15 Mars 1855, YOMTOBLEVY (*Recueil des arrêtés du Conseil d'Etat*, p. 195) 8 Décembre 1882, LAFFON (*Id.* p. 983).

(31) Affaire MORPHY. Conseil d'Etat, 14 Mars 1884. « Considérant qu'il résulte des termes mêmes de la requête que l'arrêté par lequel le ministre de l'Intérieur a enjoint au sieur MORPHY de sortir du territoire français n'a été déféré au Conseil d'Etat qu'au cours de poursuites dirigées contre le requérant par le ministère public

sentée le 20 Novembre 1883. Or, l'arrêté, notifié le 30 Décembre 1880, avait reçu son exécution le 13 Avril 1882. Plus d'un an et demi s'était écoulé entre l'exécution et le recours. Le délai de trois mois fixé par l'article 11 du décret de 1806 était dépassé et Morphy se trouvait donc forclos, bien que dans d'autres conditions on eût admis son recours. Les observations du Commissaire du Gouvernement, LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT, mettent ce point bien en lumière. Pour lui, il y a double fin de non recevoir à la requête du sieur Morphy : tout d'abord, elle est tardivement présentée et cela seul suffit à l'écarter. Mais en second lieu, elle paraît devoir être écartée, dit-il, parce que l'autorité judiciaire a déjà statué sur la situation du sieur Morphy. Elle est même saisie de la question au jour où le Conseil d'Etat rend sa sentence. Etant donné qu'elle est déférée devant une juridiction répressive qui connaît de la légalité des mesures prises par l'administration, une des conditions essentielles à la possibilité d'un recours manque : — Il existe un recours parallèle (31 *bis*).

devant le tribunal correctionnel de la Seine, à raison de l'infraction que ledit sieur Morphy aurait commise à l'arrêté précité, considérant que l'autorité judiciaire, compétente pour statuer sur les pouvoirs exercés en vertu de l'art. 8 de la loi du 3 Décembre 1849, l'est également pour apprécier les moyens de défense par la voie du recours pour excès de pouvoir ; Considérant, d'ailleurs, que l'arrêté attaqué a été notifié au sieur Morphy le 30 Décembre 1880, qu'il a reçu son exécution les 28 Janvier 1881 et 13 Avril 1882, et que le recours ci-dessus visé n'a été enregistré au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat que le 20 Novembre 1883, après l'expiration du délai de 3 mois fixé par l'art. 11 du décret de 1806 ; qu'il suit de là que la requête doit être rejetée comme non recevable ; Art. 1^{er}. La requête du sieur Morphy est rejetée ».

(31) Cf. ROLLAND. — *Précis de droit administratif*, 1938, n° 377.

En effet, les juridictions répressives connaissent de la légalité des arrêtés d'expulsion. Néanmoins, la jurisprudence a hésité, se fondant sur le principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et exécutif.

Observations de M. le Commissaire du Gouvernement LE VAVASSEUR DE PRÉCOURT, dans l'affaire Morphy ; « Un arrêté d'expulsion fut pris par le Ministre de l'Intérieur, à la date du 10 Décembre 1880,

D'ailleurs, on ne comprendrait pas l'utilité d'un tel recours, qui apparaîtrait comme un appel contre la décision de l'autorité judiciaire, destiné à créer des difficultés et des conflits entre les juridictions.

Une partie diligente saura toujours déférer au Conseil

contre le sieur Morphy, sujet anglais, auquel il fut notifié le 30. C'est cet arrêté qui est déféré, pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat. Le sieur Morphy soutient qu'étant né en France, pouvant dès lors, à l'époque de sa majorité réclamer la qualité de Français, en vertu de l'art. 9 du C. Civ., il ne saurait être considéré comme un étranger proprement dit, dans le sens de la loi du 3 Décembre 1849 ; il est en effet, suivant l'expression imagée de MERLIN, un Français commencé, et l'option qu'il a le droit de faire aura un effet rétroactif (cette conséquence de l'option serait des plus contestables). La difficulté ainsi soulevée par le sieur Morphy aurait pu être certainement examinée par l'autorité judiciaire pénale, statuant sur une contravention à l'arrêté d'expulsion ; une question semblable, soulevée par un mineur suisse né en France, le sieur FRISCHKNECHT, vient d'être tranchée par la Cour de Paris, par arrêt du 6 Février 1884, dans un sens contraire aux prétentions du requérant. L'arrêt établit une distinction entre l'étranger né en France d'un père né en pays étranger, et l'individu né en France d'un étranger qui lui-même, y est né, et qui par le bénéfice de la loi du 7 Février 1851, est réputé jusqu'à sa majorité Français sous condition résolutoire, sauf à lui réclamer à cette époque la qualité d'étranger.

« La même question peut-elle être déférée au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir ? Le sieur Morphy est-il recevable à former un recours de cette nature ? Il est nécessaire, pour la solution de la question, de rappeler les faits antérieurs à l'instance actuelle. A la suite d'une première contravention à l'arrêté d'expulsion, le sieur Morphy a été condamné par le tribunal de police correctionnelle de la Seine, le 28 Janvier 1881 ; une seconde condamnation a été prononcée le 19 Avril 1882. A cette date, le sieur Morphy a soutenu le système qu'il reproduit aujourd'hui ; le président du tribunal l'a interrompu en disant : « jusqu'à votre majorité vous êtes étranger, et l'arrêté est légal ; vous verrez à le faire annuler lorsque vous serez majeur ». L'organe du ministère public fit observer que le sieur Morphy n'établissait même pas le fait de sa naissance en France : le fait est aujourd'hui prouvé par le requérant et non contesté par le ministre de l'Intérieur. Enfin, lors d'une troisième poursuite dirigée contre lui, le 11 Octobre le sieur Morphy ayant annoncé l'intention de se pourvoir au Conseil d'Etat contre l'arrêté d'expulsion, le président du tribunal de police

d'Etat l'arrêté prétendument illégal, avant d'avoir été poursuivie pour contravention à l'arrêté d'expulsion.

Ainsi, le commissaire LE VAVASSEUR pose nettement la question : Faudra-t-il s'adresser aux juridiction civiles pour reconnaître l'illégalité d'un arrêté d'expulsion ? Non,

correctionnelle a remis l'affaire et ordonné la mise en liberté provisoire du prévenu. Il résulte de cet exposé que le Conseil d'Etat n'est pas saisi d'une demande d'interprétation d'un acte administratif, sur renvoi ou arrêt de sursis de l'autorité judiciaire. Il y a eu simple remise de l'affaire devant le tribunal et dès lors, la requête pour excès de pouvoir formée au Conseil d'Etat est soumise, comme toute requête, à la déchéance résultant de l'art. II du décret du 22 Juillet 1806, si elle n'a pas été formée dans les trois mois de la notification de la décision attaquée. Or, la notification est du 30 Décembre 1880 ; en admettant même que l'arrêté d'expulsion, tant qu'il n'est pas exécuté, ne soit qu'une simple mise en demeure, et que le délai d'appel ne doive courir que de l'exécution, il y a eu exécution de l'arrêté du mois de Janvier 1881 ; donc la requête formée le 20 Novembre 1883 est non recevable comme tardivement présentée.

« A un autre point de vue, cette requête nous paraîtrait devoir être écartée par une seconde fin de non-recevoir, tirée de ce que l'autorité judiciaire a déjà statué sur la situation du sieur Morphy et est même, aujourd'hui encore, saisie de la question. Nous savons que la jurisprudence admet le recours au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, lorsque pour faire juger la question de légalité de l'arrêté attaqué par l'autorité judiciaire, l'intéressé est tenu de commettre une contravention à cet arrêté ; on ne peut obliger un particulier à donner l'exemple de la violation d'un arrêté, pour en faire juger la légalité. Mais, si l'autorité judiciaire a été saisie de la contravention, si elle a statué, nous ne comprenons plus l'utilité du recours au Conseil d'Etat qui apparaît comme une sorte d'appel contre la décision de l'autorité judiciaire portée devant la juridiction administrative, et de nature à créer des conflits entre les deux juridictions. On pourrait, dans ce cas, repousser le recours pour excès de pouvoirs sans porter atteinte à aucun droit ; on devrait surtout le repousser, lorsque, comme dans l'affaire actuelle, il est introduit au cours de poursuites dirigées devant l'autorité pénale compétente pour apprécier la légalité de l'arrêté d'expulsion. Il dépendra toujours d'une partie diligente de déférer, pour excès de pouvoirs, au Conseil d'Etat, un arrêté qui lui paraîtra illégal, avant d'avoir été poursuivie pour contravention à cet arrêté... *L'étranger expulsé peut-il porter devant la juridiction civile la question de la légalité de l'arrêté d'expulsion ? Nous reconnaissons que la question de liberté individuelle est essentiellement sous la sauvegarde de*

car, si on peut leur reconnaître le rôle de sauvegarde des libertés individuelles, on peut, tout au plus, leur reconnaître le droit d'accorder à l'intéressé une indemnité pour préjudice causé, et non pas celui d'annuler l'arrêté illégal. C'est le Conseil d'Etat qui, statuant sur l'excès de pouvoir,

l'autorité judiciaire et rentre dans le domaine de la compétence des tribunaux... Mais l'action qui pourrait appartenir, dans ce cas, à la victime d'une expulsion illégale, ne serait pas, comme devant le Conseil d'Etat, une action en nullité d'arrêté d'expulsion, mais une simple action en indemnité, en réparation du préjudice, et, de plus, elle serait exposée à se heurter, soit à des jugements d'incompétence, soit à des arrêtés de conflits. C'est une action en indemnité de cette nature, que le Prince Jérôme-Napoléon-BONAPARTE a intentée, en 1872, à la suite de son expulsion du territoire français, contre le ministère de l'Intérieur et le préfet de police. Le tribunal de la Seine, par jugement du 19 Février 1873, la Cour de Paris, par arrêt du 29 Janvier 1876 se sont déclarés incompétents pour en connaître, par le motif qu'il s'agissait d'un acte gouvernemental accompli par le pouvoir exécutif dans l'exercice de la puissance publique. Il est vrai que la Chambre des requêtes de la Cour de Cassation a rendu, sur le pourvoi du prince NAPOLEON, un arrêt d'admission, le 25 Mars 1878. Il est vrai aussi que la question qui se poserait sur la violation de la loi en 1849, relative aux étrangers serait différente ; mais le recours judiciaire ne serait jamais qu'un recours en indemnité, et n'aurait pas, comme le recours pour excès de pouvoirs, pour résultat possible de faire annuler l'arrêté d'expulsion.

« Le recours pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat nous paraît d'ailleurs, le seul efficace au cas où, l'arrêté d'expulsion n'étant pas exécuté, l'intéressé voudrait, néanmoins, le faire annuler, pour ne pas être exposé à son application imprévue, en soutenant, par exemple, qu'il a été incompétemment pris par un préfet d'un département non frontière, et également au cas où l'intéressé aurait été expulsé et ne pourrait pas matériellement rentrer en France. Ce recours nous paraît d'autant plus devoir être réservé aux parties intéressées que, deux fois déjà, le Conseil a statué sur des requêtes de cette nature, et les a rejetées au fond, mais sans opposer l'incompétence de la juridiction administrative. Par décision du 8 Décembre 1853, le Conseil d'Etat a rejeté un recours formé par Mme de SOLMS contre un arrêté d'expulsion du 17 Mai 1853. La requérante soutenait qu'elle était Française, et demandait un sursis jusqu'à ce que l'autorité judiciaire ait statué sur sa nationalité. Le Conseil d'Etat a considéré que l'arrêt attaqué était une mesure de police et d'ordre publique, prise par le ministre dans l'ordre de ses attributions, et

pourra seul annuler cet arrêté pour détournement de pouvoir ou vice de forme.

Les conclusions du commissaire LE VAVASSEUR ont proposé une solution qui a fait jurisprudence.

D'une part, admission du recours pour excès de pouvoir, dans les délais réglementaires et lorsque les juridictions répressives ne seront pas saisies (32).

ne pouvait être attaqué par la voie contentieuse. La formule employée nous semble trop absolue. En outre, l'arrêt aurait pu ajouter qu'il n'y avait pas lieu à renvoi à l'autorité judiciaire, parce qu'il est de toute évidence, sans discussion possible, que la femme française qui épouse un étranger non naturalisé perd sa nationalité par application de l'art. 19 du C. Civ. La seconde décision du Conseil d'Etat concerne le prince GUILLAUME RADZIWIŁŁ (29 Janvier 1867). Le requérant se bornait à soutenir que la mesure d'expulsion prise à son égard était arbitraire ; le Conseil d'Etat a rejeté son recours, sa qualité d'étranger n'étant pas contestée.

« Nous estimons donc qu'il y a lieu de ne pas exclure complètement le recours pour excès de pouvoir en cette matière. Mais, dans l'affaire actuelle, la requête nous paraît non recevable : en premier lieu, comme tardivement formée ; en second lieu, parce que la question a été soulevée au cours de poursuites dirigées devant le tribunal correctionnel pour contravention à l'arrêt d'expulsion, et que dès lors, c'était à ce tribunal seul, et non au Conseil d'Etat, qu'il appartenait de statuer sur le moyen de défense du sieur Morphy, tiré de l'illégalité de l'arrêt.

« Nous concluons, par ces motifs, au sujet de la requête comme non recevable ». S. 86. 3. 2.

(32) Pour la confirmation de la thèse de M. LE VAVASSEUR, cf. C.E. 26 Décembre 1924.

Conseil d'Etat — 26 Décembre 1924.

Clunet, 1925, p. 1035.

Vu la requête pour le sieur KEIL, demeurant à Wissembourg, tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté, en date du 13 Février 1924, par lequel le tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine a rejeté sa demande en annulation d'une décision du Commissaire général de la République à Strasbourg lui retirant la concession d'une pharmacie à Toulouse sur la compétence :

Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, lequel n'a jamais cessé d'être en vigueur en Alsace et Lorraine, implique que les actes de la puissance publique ne peuvent relever, soit en eux-mêmes, soit dans leurs conséquences, que de la jurisprudence administrative ; qu'à la vérité, pendant l'occupation allemande, il

D'autre part, ce recours ne sera envisagé que sous le jour étroit du détournement de pouvoir ou du vice de forme. L'ouverture de la violation de la loi, telle qu'elle a été interprétée par ses derniers arrêts, n'est pas admise en matière d'expulsion (33). Les conséquences possibles

n'existait pas pour l'Alsace et la Lorraine de juge ordinaire du contentieux administratif... ; mais que le retour à la France des départements recouverts a eu pour effet d'y réintroduire, de plein droit, les garanties essentielles du droit public français, notamment celle qui réside dans l'institution du Conseil d'Etat, juge administratif de droit commun ;

Considérant que la requête du sieur KEIL tend à la condamnation de l'Etat à des dommages-intérêts pris par le commissaire général dans l'exercice de ses pouvoirs de police ; qu'aucune disposition de la législation allemande, maintenue provisoirement en vigueur en Alsace et en Lorraine par la loi du 7 Octobre 1919, n'autorise les tribunaux judiciaires à connaître de ce litige de nature essentiellement administrative, ni ne confère compétence aux tribunaux administratifs locaux dont les attributions ont été dévolues par le décret du 26 Novembre 1919 au tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine ; que c'est, dès lors, *à bon droit que ce dernier s'est déclaré incompétent pour en connaître et que, dans ces conditions, le requérant est recevable, par application des principes développés plus haut, à porter sa demande devant le Conseil d'Etat, auquel il appartient d'y statuer en qualité ordinaire du contentieux administratif.*

Au fond,

Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que, loin de commettre une faute en retirant au sieur KEIL sa licence, l'administration n'a fait que donner à la décision d'expulsion intervenue contre lui la suite logique et même nécessaire qu'elle comportait ; que la cause du préjudice dont se plaint le requérant devrait être recherchée, non dans l'acte de retrait de sa concession, mais dans l'arrêt d'expulsion lui-même, auquel il se rattache par un lien indissoluble ; que cette dernière mesure a été prise en vertu des pouvoirs exceptionnels qui appartenaient, en Alsace, au lendemain de l'armistice, à l'autorité militaire ; que *par décision en date du 13 Juillet 1923, le Conseil d'Etat a déclaré que l'usage qui a été fait de ces pouvoirs n'était pas susceptible d'être discuté devant le juge, à l'appui d'un recours en annulation.*

(33) ROLLAND. — *Précis de droit administratif*, 1938, n° 382. Par violation de la loi, il faut entendre la violation, la fausse application ou l'erreur d'interprétation de la légalité, c'est-à-dire non seule-

à l'égard des apatrides sont faciles à marquer. Nous constaterons plus loin que les juridictions répressives ne veulent pas reconnaître l'impossibilité pour un réfugié ou un apatride de franchir la frontière, lorsqu'il est frappé d'un arrêt d'expulsion.

Il resterait à contrôler les expulsions prises à la légère (selon certains le cas est fréquent) au moyen du recours pour excès de pouvoir. Certes, il ne saurait être possible d'admettre ce recours indistinctement pour tous les apatrides et nous examinerons à ce sujet nombreuses propositions qui effectuent un tri dans la masse des expulsés.

ment de la loi au sens formel, mais encore des divers règlements s'appuyant sur la loi (Conseil d'Etat, 16 Juillet 1937, 3.51).

On doit ajouter que, dans l'état actuel de la jurisprudence, l'examen par le Conseil d'Etat de la légalité d'une décision implique celui de l'exactitude matérielle et de la légalité des motifs. L'illégalité des motifs entraîne l'annulation de la décision (Conseil d'Etat 19 Juillet 1918, Ville de Saint-Etienne, Rec. 1918, p. 739 et les arrêts cités par M. ALIBAT, *op. cit.*, p. 278 et s. ; Conseil d'Etat, 22 Janvier 1937, *Revue du droit public*, 1937, p. 324).

La jurisprudence du Conseil d'Etat ne le permet pas en notre matière Conseil d'Etat, 4 Août 1836, NAUNDORFF (S. 1836, 2.445) ; 8 Décembre 1853, DE SOIMS (S. 1854, 2.409, D.P. 1854, 3.85) ; 15 Mars 1855, YOMTOB-LEVY (*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, p. 195) ; 24 Janvier 1867, RADZIWILL (*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, p. 94) ; Paris, 29 Janvier 1876 (S. 1276, 2. 297) ; Tr. de la Seine, 10 Août 1878 (*Clunet*, 1878, p. 495) ; Conseil d'Etat, 8 Décembre 1882, LAFFON (*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, p. 983) ; 14 Mars 1884, MORPHY (S. 1886, 3.2. D.P. 1885, 3. 9) ; 8 Août 1888, RICHARD (*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, p. 775) ; 26 Décembre 1902 ; Rapp. S. et P. 1906, 3. 96, *Revue de droit international privé*, 1905, p. 529, *Clunet*, 1903, p. 619 ; Conseil d'Etat, 14 Mars 1892, RIBES (S. et P. 1892, 3.85) ; OSDENWALD, 12 Décembre 1913, Leb. 1250 ; KRICHEL, 16 Mai 1924 déjà cité ; GUERON, 8 Février 1939, *Nouvelle Revue*, 1939, p. 155.

Elle est appuyée par la doctrine ancienne.

WEISS. t. 2, p. 92, note 2 ; LAFFERRIERE, t. I, p. 530, t. 2, p. 53 ; FERAUD-GRIAUD (*Clunet*, 1890, p. 424) ; DE LALANDE (*Revue de droit international privé*, 1892, p. 63) ; TEISSIER (*la responsabilité de la puissance publique*, n° 129, p. 150) ; Arthur DESJARDINS (*l'expulsion des étrangers dans « questions sociales et politiques »*, 1893, p. 107) ; BES-DE-BERG, p. 33, 64 et s. ; DARUT, p. 27 et s. 202.

De très graves raisons s'opposent, et nous en avons déjà cité quelques-unes, à ce que l'on désarme le gouvernement, ou que l'on contrôle trop strictement ses procédés. Le Conseil d'Etat et les tribunaux seraient mauvais juges de motifs qui se rattachent à la tranquillité et l'ordre publics. Les éléments de fait qui, groupés, dictent ces mesures sévères mais nécessaires pour maintenir la paix, manqueraient pour la plupart.

Arthur DESJARDINS nous montre les difficultés d'une telle situation : « Imagine-t-on, dit-il, qu'une discussion s'engage entre le ministère public et les avocats, non plus sur une question de culpabilité, mais sur une question de haute administration ? Faudra-t-il apporter à la barre les rapports confidentiels des préfets, révéler à l'audience certains périls intérieurs, peut-être même des périls extérieurs au risque d'inquiéter toute la Nation, d'arrêter certaines transactions ou d'empêcher la bonne issue des graves négociations diplomatiques ? »

Faudra-t-il raconter aux juges ce qu'un ministre des Affaires étrangères, s'il est prudent, tairait quelquefois à la représentation nationale elle-même ? »

Nous ne sommes pas absolument de cet avis : à côté de la sécurité publique, la garantie de certaines libertés individuelles est nécessaire sous peine de menacer la vie des hommes par l'arbitraire du pouvoir exécutif. Le seul moyen équitable, proposé d'ailleurs par M. LE POITTEVIN dans son introduction à l'ouvrage de M. MARTINI sur l'expulsion des étrangers, sera d'augmenter la prise offerte par le défaut de légalité. Sera illégal, tout arrêt qui ne respecte pas certaines conditions que la morale, l'état des idées auront formulées. Certes, cette légalité ne devra pas s'accroître aux dépens du pouvoir administratif. Celui-ci est, en définitive, le grand maître de la législation aussi bien que des mesures administra-

tives (34). Il ne consentira pas à perdre ses prérogatives impunément, mais, si on lui impose ces restrictions dans un sens qu'il approuvera lui-même, leur application sera alors véritablement possible, au lieu de traîner dans le vague des discussions académiques sur le fondement et la valeur pratique du principe de la séparation des pouvoirs. — Voici une solution saine et réalisable :

Un départ doit s'imposer entre les hommes qui méritent cette garantie et ceux, au contraire, à qui l'on doit refuser toute considération. Pourquoi, entre l'étranger de passage et le national, ne pas créer une zone — ou plusieurs — d'individus qui, par leur attachement au sol bénéficieraient d'une sorte de « *jus domicili* » dont parle M. ANCEL au Comité français de droit international privé ? Les apatrides qui doivent bien vivre sur ce sol, et ne peuvent opposer aucune résistance, seraient particulièrement propres à jouir de ses effets. D'autant plus qu'en l'état de la question, l'action des consuls du pays auquel appartient l'expulsé, auprès de l'administration, prévient les mesures irréfléchies. Mais pour les apatrides, seule l'opinion publique aidée parfois du Parlement intercède en leur faveur (35).

(34) La pratique actuelle des décrets-lois augmente aujourd'hui la participation du pouvoir exécutif à l'activité législative.

(35) Cf. Walter d'HUGO. — *Article aux Lois nouvelles*, 1932, p. 59.

Certains auteurs, dit-il estiment que le Conseil d'Etat pourrait connaître des motifs de l'arrêté si le requérant établissait un détournement de pouvoir.

« Le ministre commettrait un détournement de pouvoir chaque fois qu'il prononcerait l'expulsion dans un but autre que le but légal (tranquillité publique ou sécurité nationale), par exemple, dans un but de vengeance, dans un intérêt pécunier ou de classe ». (DUGUIT, *Droit Constitutionnel*, deuxième édition, I, 90). MICHOUX. — *Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration*, p. 101 ; BONNARD. — Le pouvoir discrétionnaire et le recours pour excès de pouvoir, *Recueil de Droit Public*, 1923, p. 363 ; cité par BLONDEL, *Répertoire de Droit International privé*, v. « Expulsion ».

On a espéré que le Conseil d'Etat, renonçant à sa sévérité devant la dureté de leur situation, écouterait plus volontiers la défense des apatrides. Mais il a refusé expressément de modifier sa jurisprudence dans un arrêt du 21 Octobre 1936, affaire Giloff : il suppose acquis, les principes développés dans l'affaire Morphy, et rejette la requête : « Considérant que les mesures de cette nature sont susceptibles d'être déférées au Conseil d'Etat, par la voie du recours pour excès de pouvoir, mais que Nicolas Giloff n'établit pas que la décision attaquée soit entachée de détournement de pouvoir et n'invoque la violation d'aucune disposition législative ; ... qu'enfin le requérant n'est pas recevable à discuter l'opportunité de la mesure prise à son égard » (36).

Il faut reconnaître qu'en droit, on n'aurait pu invoquer aucun argument découlant de la législation positive, pour l'inciter à statuer différemment. Les tribunaux français n'admettent pas, non plus, la force obligatoire de ce droit international positif qui interdit au Gouvernement de prendre des mesures incompatibles avec la souveraineté des autres Etats. Cependant, l'ordre judiciaire n'osant pas nier expressément l'existence de ce droit international positif, a essayé de démontrer que les mesures d'expulsion contre les apatrides étaient bien compatibles avec les règlements étrangers ; plus précisément, il a refusé de croire que la défense arrivait à donner la preuve de cet abus de souveraineté : c'est le rejet de l'exception tirée de la force majeure que nous étudierons à propos de l'infraction à un arrêté d'expulsion.

L'expulsion judiciaire

Il nous reste enfin à étudier l'expulsion judiciaire que des lois récentes ont mise en œuvre et qui fonctionne très

(36) Conseil d'Etat, 21 Octobre 1936, *Revue critique*, 1937, p. 452.

bien, en pratique, malgré les objections de certains qui croyaient que les juges étaient dans une mauvaise situation pour tenir compte équitablement de tous les éléments du litige :

1° *Fraudes en matière de déclaration de police.* — L'article 3, alinéa 2, de la loi de 1893 relative au séjour des étrangers en France est toujours en vigueur. Elle a été remplacée dans son article 1 et son article 3, alinéa 1, par les dispositions sur la carte d'identité et celles sur le Code du travail.

Cet article sanctionne les fraudes commises dans la délivrance des cartes d'identité. Il est ainsi conçu : « Celui qui aurait fait sciemment une déclaration fausse ou inexacte, qui aura dissimulé ou tenté de dissimuler son identité au moyen de faux papiers, même lorsque l'usage de faux papiers ne saurait avoir pour effet de porter une condamnation au casier judiciaire d'un tiers, sera passible d'un emprisonnement de 2 à 6 mois, et d'une amende de 100 fr. à 300 fr., et s'il y a lieu, de l'interdiction temporaire ou définitive du territoire français ».

Le tribunal n'est pas forcé de la prononcer. Il peut l'ordonner à titre temporaire ou indéfini. Les sanctions sont les mêmes que pour l'expulsion administrative. La loi de sursis ne peut pas jouer pour l'expulsion.

2° *Atteinte au crédit de l'Etat.* — La loi du 18 Août 1936, abrogeant la loi du 12 Février 1924, fait de l'expulsion une mesure obligatoire, lorsque l'infraction est commise par un étranger ; mais le tribunal a le choix entre une mesure d'expulsion temporaire ou indéfinie. La loi de sursis est sans application possible. Le retour en France est sanctionné de peines spéciales (37).

3° *Dissolution des groupes de combat et milices privées,*

(37) 3 mois à 1 an de prison et de 1.000 à 5.000 fr. d'amende.

et délit de port d'armes (lois du 10 Janvier 1936). — L'expulsion est obligatoire, définitive, sans sursis possible. Les peines de la loi de 1849 sont-elles applicables ? La loi ne le dit pas (38).

On pourrait douter, à l'occasion de l'expulsion judiciaire, de l'application de ces lois aux apatrides. Les textes de cette nature sont soumis à une interprétation restrictive : s'ils ne visent que les étrangers, les ressortissants d'un pays déterminé, pourrait-on délivrer les apatrides de leurs dispositions ? Certes, s'ils se réfèrent à la loi de 1849 comme la loi de 1893, l'hésitation n'est plus possible. Quid des autres lois ? En réalité, cette question nous semble inutile, car on ne peut plus nier, aujourd'hui, que les apatrides rentrent dans l'acception du mot « étrangers ».

Nous avons ainsi précisé la portée et la valeur d'un arrêté d'expulsion. Il a pour but de chasser un individu du territoire, d'en effacer toute trace et de l'empêcher de retourner jamais au lieu d'où on l'a banni. Mesure d'épuration publique fondée sur des considérations d'intérêt général, rapidement menée, rapidement exécutée, elle souffre difficilement la discussion. Si les tribunaux judiciaires peuvent en contrôler la légalité, ils le font avec précaution. Le Conseil d'Etat, au début, voulait s'en désintéresser complètement, sous prétexte qu'il s'agit d'actes de gouvernement. Et nous avons suivi les hésitations de son changement de jurisprudence. Nous en voyons les dangers pour les apatrides, hommes sans exutoire, qui peuvent se trouver brusquement jetés, en l'espace d'un jour, d'une vie paisible à la misère sans issue. Existe-t-il un moyen de les sauver dans la législation antérieure à 1938 ? Peut-on dire qu'ils ne peuvent commettre de contravention à un arrêté d'expulsion ?

(38) LEROIR. — Dalloz, *Lois annotées*, 1936, 4, 173.

CHAPITRE II

La contravention à un arrêté d'expulsion commise par un apatride

Un apatride expulsé ne peut pas quitter la France : tel est le fait essentiel qui a suscité tant de controverses. Faut-il le relaxer quand on le poursuit pour contravention à un arrêté d'expulsion ? Mais dans ce cas, la mesure d'expulsion n'aura pas d'effet contre lui. Faut-il la déclarer caduque ou illégale ? Faut-il, au contraire, la remplacer par des succédanés ? Mais lesquels ? Ceci n'est encore que le premier ordre de difficultés soulevées sur le plan du droit interne. Une préoccupation certainement plus importante est la question de la preuve de cette impossibilité de sortir du territoire. Cette preuve est une preuve négative, car il s'agit de démontrer qu'aucun pays ne consent à recevoir l'expulsé. Elle est trop lourde pour être administrée par l'apatride ou le réfugié tout seul : comment pourra-t-il faire valoir que tous les pays du monde lui ont refusé un visa ?

Cette situation inextricable devrait être réformée, a-t-on dit : il faut changer le régime de l'expulsion. On a défendu l'intérêt individuel, on a ému la pitié des hommes de science en proclamant haut les avanies et les misères des apatrides. On a cru alors que des conventions internationales pourraient faciliter la prise de mesures internes. Chacun appliquera chez soi, disait-on, des mesures restreignant son droit de souveraineté, si tous les Etats en

font autant (1). Mais personne n'a voulu franchir le fossé le premier. La France a bien ratifié les conventions de Genève, elle les a publiées par décret : sa jurisprudence n'en a pas tenu compte.

Il reste alors les conventions bilatérales entre Etats. La Convention franco-belge de 1938 fonctionne parfaitement. Il faudrait les multiplier. Mais celles-ci ne parlent pas, généralement, des apatrides et ne nous intéressent pas.

Il nous semble que, tout en faisant bonne part aux observations de M. CASSIN à la séance du 23 Mai 1938 du Comité français de droit international privé, la question ne peut être réglée sur le plan international. On arrivera peut-être à unifier dans une certaine mesure la législation des pays signataires, mais cet espoir lui-même ne nous semble pas réalisable, dans notre période actuelle de guerre, ni même dans un avenir plus lointain. Chaque Etat a bien l'obligation de faciliter le rapatriement de ses nationaux expulsés. Une convention rendra l'opération encore plus aisée. Mais il ne voudra pas consentir à recevoir des réfugiés ou des apatrides dont on ne veut pas ailleurs. M. CASSIN faisait bien ressortir l'injustice de la situation par laquelle quelques pays signataires supportent à eux seuls le poids de responsabilités que tous auraient dû encourir. Mais, il nous semble vain de croire que l'on puisse lever une cotisation internationale pour rétablir l'équilibre des charges subies.

Avant d'examiner plus loin notre problème vu « *de lege*

(1) Citons, par exemple, le rapport des Experts précédent la convention relative au statut international des réfugiés du 28 Octobre 1933 (*Revue critique de droit international*, 1935, p. 266).

« Le problème des réfugiés est un problème international et c'est au moyen d'instruments internationaux qu'il doit être traité et résolu. En admettant qu'il reste des dispositions pouvant former l'objet de lois internes, il est évident qu'aucun gouvernement n'est enclin à prendre sur soi l'initiative ».

ferenda », nous allons en délimiter l'aspect dans notre jurisprudence actuelle.

SECTION I

LA CONTRAVENTION A UN ARRETE D'EXPULSION

§ 1. — CARACTÈRES

Cette contravention peut être commise de deux manières : tout d'abord, en restant sur le territoire au lieu de déférer à l'ordre de l'autorité exécutive ; puis, en retournant sur le territoire après l'avoir quitté, quel que soit le motif qui pousse le contrevenant (2).

(2) On avait plaidé que les sanctions de la loi du 3 Décembre 1849 ne s'appliqueraient pas quand l'intéressé n'avait pas quitté la France. La Cour de Paris, 13 Novembre 1897, a statué à propos de la demoiselle Alice LAIME : « Les prescriptions édictées par l'article 8 de la loi du 3 Décembre 1849 pour le cas d'infraction à un arrêté d'expulsion, s'appliquent non pas seulement à l'étranger qui a été conduit hors de la frontière, mais encore à l'étranger qui, ayant reçu notification de l'arrêté, s'y est soustrait et n'a pas franchi la frontière ». Paris, 13 Novembre 1897 (S. et P. 1898, 2.70. S. ch. refondu D.P. 1899, 2.75, *Clunet*, 98, p. 730). L'arrêt dit encore : « Cela résulte du texte comme de l'esprit de la loi qui a voulu dans tous les cas, punir le séjour sur le territoire français de l'étranger qui a été l'objet d'un arrêté d'expulsion non rapporté ». L'art. 8 dit bien : « Tout étranger qui se sera soustrait à l'exécution des mesures énoncées dans l'article précédent..., ou qui, après être sorti... »

Les travaux préparatoires confirment nettement : Rapport de M. MONTIGNY : « Ainsi, dans aucun cas, l'étranger qui aura été expulsé du territoire, ou auquel il aura été enjoint d'en sortir, ne pourra impunément braver l'autorité nationale ». (Mon. off. 1849, Doc. parl., p. 368). On s'étonne de la décision du tribunal de la Seine jugeant le 26 Juin 1897 « que le fait de porter à la connaissance d'un individu qu'une mesure a été prise contre lui ne saurait être considérée comme l'exécution de cette mesure, et que l'interdiction du territoire français doit être suivie de l'expulsion de fait hors de ce territoire, avant que l'étranger puisse tomber sous le coup des pénalités de la loi ».

Elle a été sanctionnée par la loi de 1849 par un emprisonnement de un à six mois (pouvant être porté à un an en cas de récidive). Cette peine, aggravée en 1935 par un décret-loi du 30 Octobre, était de six mois à deux ans d'emprisonnement (3).

La gravité de la peine nous fait estimer que l'infraction à un arrêté d'expulsion est un délit correctionnel. Néanmoins, la jurisprudence l'interprète en un délit contraventionnel.

Les conséquences sont importantes. En effet, si le Code pénal effectue la distinction des infractions selon la gravité de la peine encourue, déterminant ainsi la compétence et les caractéristiques de chacune d'elles, on a, depuis, procédé à celle aussi importante en pratique des infractions intentionnelles et non intentionnelles.

Toute infraction, considérée au point de vue subjectif de la faute de l'agent, est l'effet d'une volonté coupable qui, ayant vu distinctement la mauvaise action et la bonne s'offrant à elle, a choisi la mauvaise. « La réunion du discernement et de la volonté », dit GARRAUD (4) dans son *Précis de droit criminel*, « est la base essentielle de la culpabilité (Art. 64). Mais en étudiant les dispositions d'un Code pénal et les actions punissables qu'il prévoit, on remarque que, parmi les infractions, les unes prennent leur criminalité morale dans l'intention de l'agent ; les autres se constituent, malgré la bonne foi de celui-ci, par

(3) La loi du 28 vendémiaire an 6 n'édicteait cependant aucune pénalité ; la loi du 1^{er} Mai 1834, prorogeant la loi du 21 Avril 1832, relative aux réfugiés étrangers, déclarait dans son art. 2 : « Tout réfugié étranger qui n'obéira pas à l'ordre qu'il a reçu de sortir du royaume..., ou qui, ayant été expulsé, rentrera sans autorisation, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à 6 mois ». Mais elle ne s'applique, comme le tribunal de la Seine en a jugé le 26 Février 1836 (le Droit, 27 Février 1836) qu'aux réfugiés politiques. L'article 272 du Code Pénal qui permet d'expulser les vagabonds, ne porte aucune peine non plus.

(4) *Précis de Droit Criminel*, 1934, p. 96.

la simple contravention aux prohibitions et aux prescriptions légales.

Les premières rentrent dans l'exercice du pouvoir pénal de l'Etat ; les secondes, dans l'exercice de son pouvoir de police ; et le caractère qui sépare l'exercice de ces pouvoirs c'est que le pouvoir pénal ne peut frapper que des faits à la fois immoraux et socialement nuisibles, parce que son fondement est le droit de défense adapté à l'idée de justice tandis que le pouvoir de police peut frapper des faits même innocents, parce que son seul fondement est l'utilité sociale. »

L'expulsion est une mesure qui relève des pouvoirs de police de l'Etat, et le ministère public profitera des facilités de preuve accordées à la poursuite en matière de délit contraventionnel (5). Il n'aura pas à prouver la volonté mauvaise de l'inculpé : la simple constatation de sa présence matérielle suffira à motiver la condamnation.

Toutefois, certains tempéraments doivent être admis. Comme le fait bien remarquer Maximilien PHILONENKO (6), dans le délit contraventionnel, l'élément intellectuel de l'infraction, à côté de l'élément matériel, est une faute, et non pas une intention délictueuse (il compare la situation à la notion de faute en matière de délits et de quasi délits). Et il conclut de cette distinction que, si en matière de délits correctionnels, le ministère public doit apporter la preuve de l'intention délictueuse, en matière d'expulsions, il devra prouver la faute. Nous ne le suivrons pas dans son raisonnement.

Nous admettons avec lui cette différenciation de l'intention délictueuse et de la faute. Mais la faute, pour nous,

(5) La jurisprudence est constante : V. D. 1934, 2.113. Paris, 26 Juillet 1934 et la note savante de M. DONNEDIEU DE VABRES, *Revue Critique de Droit international*, 1935, p. 122.

(6) Maximilien PHILONENKO, *Expulsion des Heimatlos au Clunet*, 1937, p. 699.

est le manquement à une obligation légale préexistante, selon la célèbre définition de PLANIOL en droit civil. Or, ce manquement offre un côté subjectif que l'on ne peut nier. Il faut que l'expulsé soit resté volontairement sur le sol de France, qu'il y soit retourné dans l'autre hypothèse, de son plein gré. Les présomptions sont contre lui. A lui de les renverser par tous moyens de preuve à sa disposition (7).

Telle est, à notre avis, la conséquence logique de l'interprétation de l'infraction à un arrêté d'expulsion en un délit contraventionnel. Le ministère public n'aura pas à prouver l'intention délictueuse. Le seul fait de la présence sur le territoire constitue une présomption de faute, que l'expulsé devra renverser en invoquant la force majeure ou d'autres exceptions que nous étudierons.

§ 2. — CONDITIONS

Les conditions du délit sont implicitement contenues dans sa définition.

1° *Il faut un retour volontaire.* — La Cour de Cassation,

(7) Cf. GARRAUD. — *Précis de droit criminel*, p. 226 : « Dire de l'agent qu'il est en faute, qu'il est coupable : 1° c'est donc affirmer qu'il est dans un état physique lui assurant la possibilité de se comporter normalement, de se déterminer par les règles de la conduite sociale. 2° c'est affirmer en même temps que l'agent, ou bien a connu la signification sociale de sa conduite, ou bien aurait pu et dû la connaître.

P. 232 : « Il n'est pas vrai de dire, comme on l'affirme souvent en jurisprudence, que les infractions non intentionnelles se constituent par le simple fait matériel d'omission ou de commission. On ne répond que de sa faute. Aucune peine ne peut être prononcée sans qu'une faute ait été commise, et la culpabilité affirmée par le juge est la base même de la condamnation.

Mais, en réalité, dans le domaine des contraventions ou des délits d'imprudence, la faute est le plus souvent inséparable du fait incriminé, parce que le fait incriminé démontre que celui qui l'a accompli était nécessairement en faute... Dans ce cas même, on peut éviter la condamnation en prouvant la force majeure ou le cas fortuit ».

dans un arrêt du 3 Mai 1900, affaire Vicedo, en a statué ainsi : l'étranger qui ne rentre en France, dit la Cour, pour prendre part aux opérations du recrutement militaire que sur la convocation même du fonctionnaire qui lui a précédemment notifié l'arrêté d'expulsion, n'est point coupable de délit pour rupture de l'arrêté. Cette condition qui ressort de la nature même de tout délit, qu'il soit contraventionnel ou non, se déduit des termes mêmes de la loi de 1849. Celle-ci exige que l'expulsion ait eu lieu sans permission : « Tout étranger..., dit l'article 8, qui, après être sorti de la France..., y serait rentré sans la permission du gouvernement, sera traduit... » (8).

De même, les étrangers refoulés ne doivent pas être poursuivis pour infraction à l'arrêté parce que leur retour est involontaire. DARUT nous dit que : « le refoulé est reconduit en prison en vertu d'un ordre d'écrou signé du préfet du département-frontière, il y demeure jusqu'au jour où il fait connaître sa véritable identité. Parfois aussi le préfet accorde au refoulé un délai de 48 heures pour

(8) L'arrêt porte :

« La Cour, ... Attendu que VICEDO poursuivi pour infraction à l'art. 8 de la loi du 3 Décembre 1849, a été acquitté par arrêt de la Cour d'Alger, en date du 27 Mai 1899, et que cet arrêt, ayant été cassé le 22 Juillet suivant, et l'affaire renvoyée devant la Cour de Montpellier, Vicedo a encore été acquitté ; Attendu qu'il résulte des constatations nouvelles de l'arrêt attaqué que Vicedo, inscrit d'office sur les feuilles de recrutement de la commune de Sidi-Bel-Abbès, a été, à la suite de cette inscription invité à se présenter à la mairie de cette commune au bureau de recrutement, que cette invitation lui avait été notifiée le 28 Septembre 1898, par le même fonctionnaire qui, deux ans avant, lui avait notifié l'arrêté d'expulsion ; que, c'est pour y satisfaire que Vicedo est rentré en Algérie, et qu'il s'est effectivement présenté le jour de la réunion du conseil de révision, à la mairie de Sidi-Bel-Abbès où il a répondu à l'appel de son nom, et où son arrestation seule l'a empêché de subir l'examen du Conseil ; Attendu que, dans de telles conditions, la Cour de Montpellier a pu légalement juger que Vicedo n'était pas coupable du délit prévu par l'art. 8 de la loi du 3 décembre 1849 ; .., Rejette, etc... »

choisir la frontière de l'Etat par les autorités duquel il pense devoir être accepté, et s'y rendre... » (9).

2° *En second lieu que l'arrêté ait été légalement pris.*

3° *Enfin, le ministère public opérant la poursuite, il doit prouver la qualité d'étranger de l'expulsé, preuve aisée de nos jours.*

Le délit de rupture de ban est un délit continu. La différence entre les délits continus et les délits instantanés tient notamment à ce que les délits instantanés font courir la prescription de l'action publique à partir du jour de leur événement, et les délits continus, du jour de leur cessation. Or, l'expulsion, sauf certains cas d'expulsion judiciaire, est une mesure définitive, et l'expulsé retrouvé en France ne pourra jamais invoquer la prescription en sa faveur.

Un arrêt de la Cour de Douai du 21 Décembre 1893 a tranché la question. Pour elle, comme pour toute la jurisprudence postérieure, « le délit d'infraction à un arrêté d'expulsion ne consiste pas uniquement dans le fait du retour en France de l'étranger expulsé, et n'est pas définitivement consommé dès que cet étranger a passé la frontière, mais est un délit successif qui se continue pendant tout le temps du séjour de l'expulsé en France en contravention de l'arrêté pris contre lui » (10). La doc-

(9) DARUT, p. 178.

(10) « La Cour, ...Attendu que la loi du 3 Décembre 1849, en donnant à l'autorité administrative le droit d'expulser les étrangers voyageant ou résidant en France, et en édictant des peines contre les étrangers expulsés qui seraient rentrés en France sans autorisation, a entendu interdire le séjour des étrangers dont la présence sur le territoire français pourrait être nuisible à l'intérêt public ; que le délit d'infraction à un arrêté d'expulsion ne consiste pas uniquement dans le fait du retour en France de l'étranger expulsé, et n'est pas définitivement consommé dès que cet étranger a passé la frontière, mais est un délit successif qui se continue pendant tout le temps du séjour de l'expulsé en France en contravention à l'arrêté pris contre lui ; Qu'en effet, la prohibition édictée par l'art. 8 de

trine est conforme, car ce caractère est logiquement déduit des textes mêmes et de la nature du délit (11).

On a montré en effet que l'article 8 de la loi du 3 Décembre 1849 énonce : « Tout étranger qui se serait soustrait à l'exécution des mesures énoncées dans l'article précédent, ou qui après être sorti de France par suite de ces mesures, y serait rentré sans la permission du gouvernement, sera traduit devant les tribunaux ». Se soustraire comprend « le fait de dissimuler sa présence sur le sol français, d'y résider, plus ou moins longtemps, clandestinement. Le terme employé supprime toute équivoque sur l'interprétation des mots : « ou qui y serait rentré », et prouve à l'évidence que ce n'est pas seulement le retour que le législateur a entendu réprimer, mais encore les conséquences de ce retour dans le séjour lui-même » (12). S'il y a délit continu à rester en France, quand on a reçu notification de l'arrêt, il doit exister aussi quand on rentre en France sans permission ; « on ne voit pas comment le séjour serait un délit

la loi susvisée s'applique, non seulement à l'étranger conduit hors de la frontière, mais aussi à celui qui s'est soustrait à un arrêté d'expulsion et a continué à résider en France sans avoir franchi la frontière, d'où il résulte que c'est bien le séjour sur le territoire français et pas seulement le retour en France que le législateur a entendu prohiber ; Attendu, en fait, que S..., expulsé par arrêté ministériel du 13 Septembre 1877, et rentré en France sans autorisation en 1891, se trouvait en état d'infraction à l'arrêté pris contre lui, au moment où il aurait commis en 1892 les attentats à la pudeur relevés à sa charge ; Que par suite, il y a connexité aux termes de l'art. 227, C. instr. crim., entre le crime d'attentat à la pudeur et le délit prévu et puni par l'art. 8 de la loi du 3 Décembre 1849, ces deux infractions ayant été commises dans le même trait de temps ; Par ces motifs, etc... ». Douai, 21 Décembre 1893.

(11) V. DESPAGNET. — Note au D. 1894, 2.251. Sous. Douai 21 Décembre 1893 ; R. HUBERT, *Clunet* 1899, p. 724 et s. ; DARUT, p. 217 et s. ; LACOSTE. — De la chose jugée, 2^e éd., p. 923, n^o 1, Besançon 24 Octobre 1904, *Revue de droit international privé*, 1906, p. 739.

(12) V. R. HUBERT. — *Clunet*, 1899, p. 726.

continu dans le premier cas, et ne le serait pas dans le second » (13).

On a tiré argument de la nature même du délit : le propre des infractions continues est, d'après GARÇON dans son Code pénal annoté, de consister « dans un état permanent de criminalité, dans une violation successive et non interrompue de la loi pénale ». Le délit de contravention à l'arrêté d'expulsion comme toute infraction continue, « existe au moment où le fait incriminé est accompli, se continue tant que l'action se continue, et ne prend fin que lorsque celle-ci vient à cesser ».

Ajoutons enfin, que si le ministère public s'apercevait que l'individu nuisible se trouve sur le territoire, et qu'il ne pouvait le poursuivre, par suite de l'interprétation de l'infraction en délit instantané, dont l'action répressive aurait été prescrite, il n'aurait qu'à susciter une nouvelle mesure d'expulsion, ce qui est aisé grâce à la procédure que nous connaissons. Cela ne lui est pas nécessaire, en l'état actuel du droit et au point de vue social, il est heureux qu'il en soit ainsi. Une mesure définitive ne peut être enfreinte par les détours de la législation pénale. Une fois l'homme dangereux mis au ban de la Société, il doit y rester, et si jamais il essaie de tromper les autorités, il doit être puni sévèrement. Nous approuvons l'aggravation progressive de la pénalité : la loi du 26 Mars 1891 modifiant l'article 58 du Code pénal a sanctionné la récidive par la peine d'un an de prison, le décret-loi du 30 Octobre 1935 rend l'inculpé passible d'un emprisonnement de six mois à deux ans ; ils ont suivi une pente naturelle et juste.

Mais que reste-t-il de tout cela pour un apatride ou un réfugié ? Incapable de sortir définitivement, il se trouve sous le coup de condamnations répétées. Mais, avons-nous dit, une condition nécessaire au délit d'infraction est la

(13) DESPAGNET. — Note sous Douai, 21 Decembre 1893.

faute : le retour en France, si on en est sorti, doit être volontaire ; l'absence de départ, si l'on n'est point parti, doit être fautif. La défense plaidera ce moyen devant les tribunaux répressifs. Comment ceux-ci ont-ils statué ?

SECTION II. — LA JURISPRUDENCE SUR L'EXPULSION DES APATRIDES ET DES REFUGIES

Quand on notifie à l'apatride son arrêté d'expulsion, on lui impartit généralement un délai de huit jours pour déguerpir. Celui-ci, affolé, va immédiatement chez le commissaire de police qui le renvoie à diverses administrations. Finalement on lui accorde un sursis pour réaliser ses biens et obtenir un visa ; ce sursis écoulé, on lui en accorde d'autres, et l'apatride ou le réfugié vit ainsi, pendant parfois plusieurs années, dans l'incertitude. D'ordinaire, on lui retire sa carte d'identité, ou de travailleur. Il ne peut donc plus être employé sous peine d'amendes sévères pour son patron. S'il possède un certificat Nansen en tant que réfugié russe ou arménien, on le lui enlève. Ce certificat qui servait à identifier les individus apatrides et leur tenait lieu de passeport, constituait leur dernière chance de pouvoir quitter le pays. Délivré à la suite des conventions proposées par le Haut-Commissariat des réfugiés de la S.D.N., il était pour eux le seul moyen de remplacer les pièces de leur ancien état civil qu'ils ne pourront plus retrouver.

Il peut essayer de pénétrer dans un des pays qui entourent la France. Les consuls lui refuseront tout visa d'entrée. On a voulu mettre les tribunaux en face de la situation : « Quand la justice disait à l'expulsé : « Prouvez que vous ne pouvez pas sortir », nous avons essayé de l'aider. J'ai fait moi-même le tour des consulats de Paris en les priant de me donner un écrit indiquant dans quelles

conditions on peut obtenir d'eux un visa. Mais cela ne se fait pas. On m'a répondu avec franchise verbalement, mais aucun consul n'a voulu me donner, à moi, particulier, aucun certificat établissant comment cela se faisait. Et les tribunaux n'ont pas voulu faire une enquête » (14).

M. de NAVAILLES a fait une observation au Comité français de droit international privé, où il donne les raisons de ces difficultés : « Avant la guerre, il n'y avait presque pas de pays qui exigeaient des passeports et leur visa... Dans presque tous les pays, on entrait sans passeport ; la guerre a amené l'institution du passeport dans tous les pays du monde. Le passeport a été maintenu, et quelques Etats se sont entendus pour supprimer les visas consulaires des passeports envers certaines nations. Mais en dehors de ces conventions spéciales, il est absolument nécessaire de présenter un passeport visé par le consul du pays dans lequel on veut se rendre. Qu'arrive-t-il ? Pour les apatrides et aussi pour les réfugiés qui ne sont pas forcément apatrides, il arrive qu'il n'y a pas un seul pays lui donnant ce visa.

Ensuite, il faut bien distinguer entre le réfugié qui est expulsé par suite d'une condamnation et qui se trouve en prison avant qu'on ne lui signifie son ordre d'expulsion, et l'individu qui, pour une raison quelconque, politique, sociale, est expulsé. Celui-là est libre, il est en France. Le ministère de l'Intérieur dit : « Vous avez huit jours pour quitter le territoire français. » Comment va-t-il quitter le territoire français ? Il faut qu'il fasse viser son passeport, à condition que, lorsqu'on lui signifie son arrêté d'expulsion, on ne le lui retire pas, car généralement l'Adminis-

(14) Observations de M. MAKLAKOFF, ancien ambassadeur, président de l'Office Central des réfugiés russes en France, invité à la séance du 26 Février 1935 relative au problème de l'expulsion des apatrides, du Comité français de droit international privé, p. 69.

tration retire toutes les pièces (l'Administration proteste ; elle dit que ce n'est pas ainsi, mais c'est comme cela).

Supposons qu'on ait laissé à l'individu tous ses papiers. Il a son passeport ; si c'est un réfugié, il a le certificat Nansen qui indique que c'est un réfugié. Eh bien, ce réfugié, pour aller dans un autre pays, va être obligé d'obtenir un visa consulaire. Quel est le consul qui va lui viser son certificat Nansen ? Pas un seul » (15).

Et l'expulsion des apatrides est un problème récent né de la crise de chômage des années qui ont suivi 1930. Auparavant, on n'expulsait pas beaucoup. Mais depuis que 800.000 étrangers se sont trouvés brusquement sans travail, tous les étrangers, et parmi eux les apatrides et les réfugiés sont devenus les « indésirables » dont parle la loi de 1849. Le ministre de l'Intérieur a parfaitement le droit de les expulser. L'article 272 du Code pénal ne permet-il pas d'expulser des vagabonds, c'est-à-dire, au fond, simplement des individus sans ressources ?

Des cas d'apatrides poussés à l'extrême désespoir sont connus : M. MAKLAKOFF nous parle d'un ancien procureur de ses amis, qui était en 1935 à sa quinzième arrestation et qui n'avait été expulsé que pour vagabondage, c'est-à-dire pour la recherche d'un travail.

M. Marius MOUTET, auteur d'un projet de loi sur l'expulsion, nous dit, dans un langage éloquent, qu'il connaît une « affaire-symbole » contemporaine. Il s'agit d'un malheureux Russe qui avait été un « brillant héros » de la dernière guerre. Il avait gagné ses galons sur les champs de bataille, et on aurait pu croire qu'il ne serait jamais poursuivi par la colère administrative... Un accident lui arrive : chauffeur de camion, il est obligé un jour de s'arrêter brusquement. Son passager tombe, se brise le

(15) Observations de M. de NAVAILLES, sous-directeur au Quai d'Orsay, même séance, p. III.

crâne et meurt. Il est condamné à trois mois de prison pour homicide par imprudence. Expulsé comme condamné de droit commun, il a été trois fois condamné pour infraction à arrêt d'expulsion, car il n'est pas arrivé à sortir. Et cet homme a femme et enfants. Prenant pitié de lui, après l'avoir condamné trois fois, la police a accordé qu'il fût maintenu en France pendant un an.

Mais l'exemple le plus émouvant est celui cité par PHILONENKO dans un article récent sur l'expulsion des apatrides (16).

Il nous donne l'extrait d'une lettre communiquée par un prêtre, le R. P. de L...

« Au bout de quelques temps, n'ayant plus payé mon loyer, je fus jeté dehors de ma mansarde et me voilà dans la rue. On couchait alors nombreux sous les ponts de Paris. Mais ce luxe, on y était du moins à l'abri de la pluie, non du froid et du risque de la police, n'était que relatif. Par une nuit de printemps, je fus arrêté pour vagabondage et expulsé. Où aller ? Aucun pays ne m'accordera le visa. Préférant l'inconnu en Belgique à un séjour dans des prisons françaises, j'ai traversé illégalement la frontière et suis venu à Bruxelles. J'y fus arrêté et envoyé à la colonie de Merxplas. Là, avec d'innombrables compagnons d'infortune, je suis resté détenu pendant sept mois. Au bout de ce terme, je suis sorti de là, désespéré et malade, avec une nouvelle expulsion. Je me dirigeai donc à pied vers la frontière. Ayant passé la nuit du 24 au 25 Janvier par un froid rigoureux dans le Hertogenwald, j'ai traversé sans incident la frontière allemande. Malgré la mauvaise nuit et le fait que je n'avais rien mangé depuis 48 heures, je partis vers Aix-la-Chapelle ; là je me suis reposé et repris mon voyage jusqu'à Cologne et Essen. Je fus arrêté et renvoyé à la frontière belge entre deux gen-

(16) *Clunet*, 1933, p. 1167.

darmes. Dès qu'ils furent partis, je retournai, l'obscurité aidant, en Allemagne et arrivai le soir pour la deuxième fois à Aix-la-Chapelle. Seconde arrestation et retour à la frontière. Vers minuit je suis arrivé à Verviers, dans un état physique et moral indescriptible. J'ai dû errer toute la nuit à travers la ville endormie. Le lendemain malgré mon épuisement, je suis retourné pour la troisième fois en Allemagne. Mais cette fois les gendarmes me saisirent et me reconduisirent jusqu'à Herberstahl. Force me fut faite de revenir en Belgique. A bout de force, je m'assis au bord de la route en maudissant mon sort impitoyable. Que le monde me paraissait froid et inhospitalier. A ce moment, deux gendarmes belges surgirent. « Vos papiers. » Je leur montrai ma feuille de route. « Où habitez-vous ? » — Nulle part entre la Belgique et l'Allemagne. Ils m'arrêtèrent et après cinq jours de prison je fus envoyé de nouveau à Merxplas. Je ne puis croire que je saurai supporter un nouveau terme de sept mois ici. Même l'espoir d'une libération ne me sourit plus, je connais trop les peines qui m'attendent à la sortie. A 40 ans, ma vie se borne à des expulsions et à la prison, — et cela sans avoir commis aucun crime. »

L'observation la plus frappante que nous suggèrent ces exemples est que si l'on proteste que l'arrêté d'expulsion est une simple mesure de police, et non pas une peine, pour l'apatride, pour le réfugié, l'expulsion est la peine la plus terrifiante qui soit, un calvaire sans issue. Pour les autres peines, il demeure toujours l'espoir de les purger, de se réhabiliter par la suite, de refaire sa vie. — Tandis que l'apatride ne peut même songer à se cacher, à se terrer en quelque endroit sans la crainte perpétuelle d'être repéré et emprisonné : on lui enlève le droit au sol, le droit au travail, que lui reste-t-il ? Et cette peine n'est pas proportionnée à sa faute. Il peut être un bandit de grand chemin, ou un chômeur ayant femme et enfant, il est toujours

acculé aux mêmes impasses (18). On a protesté au nom de la règle que les peines sont proportionnées à la gravité sociale de la faute ; on a dit « *nulla poena sine lege* » : si l'arrêté d'expulsion, de mesure de police se mue en inexorable pénalité, il faut en suspendre les effets (19). Tout cela n'aboutit à rien. La jurisprudence, quand on invoque la force majeure pour écarter la culpabilité, se récite. Elle a quelquefois argué de la grave difficulté pour dire qu'il n'y avait pas force majeure, elle s'est aussi retranchée derrière le principe de la séparation des pouvoirs, en somme derrière la responsabilité de l'administration. Cette dernière s'est rendue compte du peu d'humanité de ses mesures. Aussi une circulaire du 4 Décembre 1934, qui enjoint à l'étranger de disparaître immédiatement et sans délai du territoire français, dans une première partie, dispose dans la seconde : « Toutes dispositions utiles devront être prises pour que les intéressés soient munis, en temps voulu, des pièces dont ils ont besoin pour franchir la frontière : passeport, billet de chemin de fer ou de bagages, viatique. Ceux de ces indésirables qui sont dans l'impossibilité de se procurer les moyens de voyager devront donc être signalés le plus tôt possible à mon administration, conformément à la circulaire du 12 Août 1925 de façon que, le cas échéant, une réquisition de transport gratuit leur soit délivré ». Mais

(18) Certains deviennent fous. On est obligé de les interner dans des asiles pendant de longues années. D'autres sont mariés à des Françaises, ont des enfants français qui subissent le même sort, puisqu'ils ont légalement le même domicile que lui (108 C. Civ.). Aussi M. DONNEDIEU DE VABRES est-il saisi par les dangers matériels et moraux que crée pour la communauté française, « cette politique ou plutôt, cette carence de politique à l'égard des réfugiés apatrides ».

(19) La règle *nulla poena sine lege* veut dire ceci : on ne peut faire supporter par un individu les conséquences des mesures des pouvoirs administratifs ou judiciaires, qui ne sont pas prévues et voulues par la loi : c'est-à-dire ôter l'existence à un être humain. Cf. PHILONENKO. — *Loc. cit.*, *Clunet*, 1933, p. 1161.

elle n'est pas appliquée, à cause du manque de crédits, avions-nous dit, et aussi à cause de l'impossibilité d'obtenir un passeport.

Les moyens invoqués par la jurisprudence ont été longuement discutés. Nous allons les rapporter en deux paragraphes, le premier consacré à l'examen du refus d'admission de la force majeure, le second au motif tiré de la séparation des pouvoirs.

§ 1. — LE REFUS D'ADMISSION DE LA FORCE MAJEURE

L'arrêt le plus marquant est celui de la Cour de Paris du 20 Juillet 1934 (20). Affaire Yakovleff.

La défense plaidait que la force majeure l'avait con-

(20) *Clunet*, 1936, p. 350, D. 1934, 2.113 ; Revue, 1935, p. 122.

Paris 26 Juillet 1934.

10^e Chambre des Appels Correctionnels — Prés. GAGET, MM. MANGIN-BOCQUET, Avocat Général, PHILONENKO, Avocat — Cf. *Clunet* 1935 p. 350.

Conclusions de la défense :

« Considérant tout d'abord que YAKOVLEFF est un heimatlos,

« Et dès lors qu'il n'existe pas au monde de pays dans lequel se rendre de plein droit ; que tout pays peut lui refuser l'accès du territoire ;

« Et d'ailleurs qu'il est de notoriété publique que les heimatlos, désireux de pénétrer sur le territoire d'un pays voisin de celui qui les expulse, sont quotidiennement arrêtés par la police, et sont contraints, souvent par force, de revenir sur le territoire du pays qui les expulse ;

« Et qu'il est impossible juridiquement, même abstraction faite de tout sentiment d'humanité, qui se révolte, en voyant des personnes humaines réduites à l'état d'un être auquel la surface du globe paraît interdite tout entière, de punir un individu, qui est mis en contravention par une force à laquelle il ne peut résister ;

« Et que le grand principe de droit et d'équité « qu'à l'impossible nul n'est tenu », est consacré par le droit positif, art. 64 du Code Pénal aux termes duquel : « Il n'y a ni crime ni délit, lorsque le prévenu était en état de démence au temps de l'action, et lorsqu'il a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister ».

La Cour de Cassation a rejeté le pourvoi.

Crim, 5 Mars 1936 — D. 1936, I. 45.

trainte à demeurer sur le territoire. Elle se basait sur l'article 64 du Code pénal : « Il n'y a ni crime ni délit, lorsque le prévenu était en état de démence au temps de l'action ou lorsqu'il a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister ».

La Cour lui répond : « L'article 64 du Code pénal qu'il invoque ne saurait être appliqué étant donné que l'excuse de la force majeure ne peut être admise que s'il y a impossibilité absolue pour le prévenu de se conformer à la loi et que Yakovleff n'apporte pas cette preuve ; qu'il fait état de difficultés, mais que ces difficultés contre lesquelles il aurait eu à lutter, en admettant même qu'elles soient graves, ne sauraient être assimilables au cas de force majeure ». Il soutient qu'un sauf conduit, avec visa de retour qu'on lui avait accordé, lui avait donné le droit de rester en France, puisqu'il aurait pu y retourner s'il en était sorti. Mais il n'a pas bougé. « Dans ces conditions il ne saurait arguer du visa de retour comme étant une autorisation de retourner sur le territoire français, ce visa de retour ne pouvant être utilisé par lui pour revenir en France qu'après une tentative inutile de sortir du territoire français. »

Ces difficultés mêmes graves qui ne se réduisent pas à la force majeure ont indigné la doctrine. Car de deux choses l'une : ou bien, il y avait impossibilité absolue de sortir du territoire, mais dans ce cas, il fallait acquitter Yakovleff ;

ou bien, il y avait difficulté, mais cette difficulté pouvait être tournée. Comment ? Pouvait-on interpréter l'arrêt en ce sens qu'un homme rusé aurait pu échapper à la surveillance des autorités frontalières des pays limitrophes et se glisser à l'étranger inaperçu ?

L'annotateur de l'arrêt à la *Revue critique de droit international* ne veut pas croire que la Cour exige de l'expulsé qu'il pénètre en pays étranger en fraude, ou par des voies

isolées de montagne, etc... Il serait contraire au droit des gens, et au respect que les Etats se doivent entre eux d'affirmer que l'application de la loi française comporte une véritable obligation d'attenter contre l'Etat étranger, en forçant sa frontière par des procédés illicites. Nous connaissons l'argument pour l'avoir rencontré plus haut.

Il nous semble toutefois que l'arrêt de la Cour de Paris a une autre portée.

Il constate que la présomption de faute est acquise au ministère public contre l'inculpé. Il a même tendance à assimiler le délit contraventionnel à un simple fait matériel.

L'opinion de M. LAROQUE, Vice-Président à la Cour d'appel de Paris, exprimée au Comité français de droit international privé confirme cette hypothèse : « La jurisprudence a toujours considéré l'infraction à l'arrêté d'expulsion comme un délit pour lequel elle n'avait pas à examiner la question d'intention : Vous savez que parmi les délits que les tribunaux correctionnels jugent, il y a des délits pour lesquels on ne recherche que le fait matériel.

Jusqu'à aujourd'hui, le délit d'expulsion a toujours été considéré tel. »

(Il en est peut-être ainsi en pratique. Mais en théorie, il n'y a toujours acquise qu'une présomption de faute selon nous : il faut la renverser par la démonstration de faits justificatifs ou de force majeure).

Et la Cour de Paris, influencée par le caractère en quelque sorte automatique de la sanction, impose à l'inculpé la charge de la preuve qu'il ne peut trouver aucun pays qui le reçoive, et en exige la preuve absolue. A notre sens, elle contredit les règles les mieux établies du droit criminel.

Nous avons concédé qu'il fallait que l'expulsé prouve lui-même la force majeure qui le libère. Mais nous enten-

dions comme VIDAL et MAGNOL, cités dans la note remarquable de M. H. DONNEDIEU de VABRES sous l'arrêt de la Cour de Paris (21), que : « Le ministère public doit faire la preuve de toutes les conditions d'existence du délit et de la culpabilité et par suite de l'absence des causes de justification ou excuses qui pourraient le faire disparaître... A raison du caractère d'ordre public du procès pénal, les juges peuvent et doivent suppléer d'office aux moyens de défense ». Ici particulièrement, il s'agissait de démontrer l'impossibilité d'accès. Il eût été suffisant de prouver que les Etats limitrophes ne pouvaient recevoir l'expulsé, encore que déjà, l'aide du Ministère public eût été utile pour parfaire ce début de preuve, puisque les consuls refusent verbalement et non point par écrit, les visas d'entrée de leur pays.

M. DONNEDIEU de VABRES, dans son savant commentaire, admet aussi que le caractère contraventionnel du délit prévu par la loi de 1899, article 8, ne suffit pas à exclure l'exception de force majeure (22). Il analyse alors l'objec-

(21) VIDAL et MAGNOL, *Cours de droit criminel*, n° 716 à 825 et s. Cf. BONNIER, *Traité de la preuve*, 5^e éd. par Larnaude 1888 n° 37 Crim. 15 Mars 1929 S. 1930. I.353 et la note de M. J. A. Roux, Req. 12 Novembre 1886, D.P. 1857. I. 59 ; Rep. Prat. vo. Preuve, n° 58.

(22) Il appuie son système du caractère du délit contraventionnel sur VIDAL et MAGNOL, *Cours de droit criminel*, 8^e éd., 1935, n° 135, p. 178. L'effet exonératoire de la force majeure est admis en doctrine :

RADOUANT. — *Cas fortuit et force majeure*, thèse, Paris, 1920 ; DEMOGUE. — *Traité des obligations en général*, T. 6, p. 565, aussi bien qu'en jurisprudence : Crim. 10 Janvier 1879, D.P. 79, I, 388 ; 28 Juillet 1881, D.P. 82, I, 95 ; 18 Novembre 1881, D.P. 84, 5, 244 ; 12 Avril 1889, motif, D.P. 91, 2, 306 ; Sous-note a ; 13 Mars 1891, D.P. 91, 5, 258 ; 7 Décembre 1906, D.P. 1910, I, 107 ; Rep. Prat. V. Contraventions, n° 14 et s. V° Responsabilité pénale, n° 55, particulièrement à l'égard des contraventions de simple police, Crim. 28 Décembre 1900, S. 1903, I, 254, 16 Décembre 1921 et 18 Février 1922, D.P. 1922, I, 72 ; 19 Mai 1926, D.H. 1926, 248 ; 17 Décembre 1925, D.H. 1926, 53. Cf. Civ. 9 Mai 1922, D.P. 1925, I, 168. Cf. les arrêts déjà étudiés Crim. 3 Mai 1900, D.P. 1903, 28 et Tr. Cor. Mans

tion de la Cour que la fermeture des frontières à l'heimatlos est une difficulté grave, mais non un cas de force majeure. Il reconnaît que la distinction est certaine aussi bien en matière criminelle qu'en matière civile (23).

Mais, dit-il, la Cour de Paris a appliqué à tort le principe de droit civil que la preuve de l'exception incombe à la défense. Il en est autrement en droit criminel.

En second lieu, elle estime que la constatation de la force majeure est laissée à l'appréciation souveraine des juges du fait, quoique ce principe, qui a inspiré un moment la jurisprudence, soit aujourd'hui formellement rejeté et par les Chambres civiles, et par la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation (24). Aussi la Cour ne précise-t-elle

8 Décembre 1898, *Clunet*, 1899, p. 730, Paris, 9 Décembre 1914. *Revue de droit international*, 1915, 1916 ; *Repertoire de droit international* par LAPRADELLE et NIBOYET v° Expulsion. — L'arrêt du 15 Novembre 1934 que nous commenterons plus loin n'y fait pas échec. Il énonce simplement qu'une décision de l'autorité judiciaire ne constitue pas un cas de force majeure par rapport à une décision de l'autorité administrative.

Par contre l'acte du gouvernement qui met obstacle à l'exécution d'un contrat (Req. 5 Novembre 1894 D.P. 95, I, 244 ; civ. II Février 1886 D.P. 96, I, 349) ou qui rend impossible l'observation de la loi, que l'on nomme souvent le fait du prince, constitue un cas de force majeure (Demogue, *op. cit.*, V. 6, p. 582.

(23) R. prat. Vo. Responsabilité pénale, n° 47, en matière civile, voir notamment civ. 4 Août 1915, D.P. 1916, I, 22 ; 17 Novembre 1927, D.H. 1926, 35, REQ. 30 Janvier 1929, *ibid.*, 1929, I, 410 ; H. Capitant, note D.P. 1917, 2, 33 ; DEMOGUE. — *Traité des obligations générales*, V. 6, p. 573 ; H. et L. MAZEAUD. — *Traité de la Responsabilité civile*, deux. éd. t. 2, n° 1569, p. 447 ; en matière criminelle Crim. 13 Mars 1891, D.P. 91, 5, 258 ; 28 Décembre 1900, Rec. Sirey, 18 Février 1922, D.P. 1922, I, 72 ; 17 Mars 1927, Rec. Sirey, 1929, I, 39.

(24) La jurisprudence de l'arrêt Crim. 17 Juillet 1958, D.P. 58, I, 384 (MARTY. — *La distinction du fait et du droit*. Essais sur le pouvoir de contrôle de la Cour de Cassation sur les juges du fait de 1929, p. 240 et s.) a subi un revirement :

Crim. 17 Février 1860, D.P. 1863, 5, 163 qui a persisté en matières civiles Civ. 22 Janvier 1877, D.P. 77, I, 321 ; req. 17 Juillet 1912, D.P.L., 913, I, 539 ; civ. 27 et 28 Octobre 1913, D.P. 1916, I, 84 ; req.

pas les faits invoqués par l'expulsé, et « constate la difficulté, sans énoncer si elle est légère ou grave, sans indiquer pourquoi, à son avis, elle pouvait être surmontée ».

L'obstacle était la pratique du refoulement des autorités étrangères, résultant des lois des règlements de police, ou des mesures administratives étrangères.

Si la preuve en était difficile, il fallait aider l'inculpé, car il est constant que l'acte d'une autorité étrangère peut constituer un cas de force majeure (25).

Toutefois, même en admettant le système de la Cour de Paris, en reconnaissant que l'inculpé devait prouver la force majeure, et que la Cour était souveraine pour juger si les éléments constitutifs de celle-ci étaient réunis, fallait-il condamner Yakovleff ? En d'autres termes, la difficulté grave qui se différencie de la force majeure est-elle insuffisante pour libérer un inculpé ? L'appréciation objective de cette dernière, doit-elle être seule mise en compte, et non l'appréciation subjective ? La solution objective admise en matière civile a été préconisée par les auteurs

27 Février 1922, S. 1922, I, 292 ; Civ. 11 Avril 1922, D.P. 1925, I, 149 et matière criminel le Crim. 28 Avril 1865, D.P. 65, I, 245 ; 7 Novembre 1867, D.P. 72, 5, 222 ; 2 Décembre 1871, D.P. 71, I, 366 ; 7 Août 1890, D.P. 1891, I, 43 ; 16 Décembre 1921 et 18 Février 1922, D.P. 1922, I, 72 ; 15 Mai 1826, S. 1928, I, 33.

(25) Il faut en effet nous dit M. DONNEDIEU DE VABRES rapprocher de plus en plus au point de vue des sanctions, le droit étranger du droit national, et l'évolution de la jurisprudence est en ce sens. V. DESPAGNET. — *Précis de droit international privé*, 5^e éd., n° 19 ; BARTIN. — *Principes de droit international privé*, 1930, par. 113, p. 290 et s. L'acte de l'autorité étrangère peut constituer un cas de force majeure. Amiens 18 Juin 1873, S. 73, 2, 73 ; Req. 27 Octobre 1908, D.P. 1910, I, 311 ; Tr. Com. Nancy, 30 Mai 1913, Req. Gaz. Pal. 1913, 2, 127, tr. com. de la Seine 9 Juillet 1926, D.H. 1926, 431, seulement qu'elle eût le pouvoir d'effectuer ses ordres, Paris, 7 Juin 1916, Rec. Gar. des trib. 1917, 2, 426 ; DEMOGUE. — *Op. cit.*, V. 6, n° 545 et 587.

en matière criminelle, et appliquée par quelques arrêts de la Cour de Cassation (26).

M. DONNEDIEU s'insurge contre elle au nom de la « méconnaissance du principe que, pour déterminer les éléments constitutifs d'une infraction à la loi pénale, il faut se placer au moment de sa commission ».

« C'est ensuite le défaut d'adaptation de la sanction pénale à la nature et à la gravité de la faute réellement reprochable à l'inculpé. » A l'objection que la faute commise par l'apatride expulsé est particulièrement lourde parce qu'elle a été consciente, il répond, avec M. J.-A. Roux, qu'elle assimile à tort le dol éventuel à l'intention délictueuse. Cette erreur doit être évitée, à l'exemple du droit allemand qui considère que le dol éventuel assimilé à la simple imprudence, est impuissant à fonder un délit intentionnel (27).

(26) C. en matière civile es 27 et 28 Octobre 1913, D.P. 1916, I, 84 ; DEMOGUE. — *Traité des obligations en général*, V. 6, p. 578 ; C. de Luxembourg 14 Janvier 1931, 4, 24. Un locataire qui par son attitude, a provoqué son expulsion du territoire, ne peut pas se prévaloir de la force majeure pour se soustraire à l'exécution du contrat de bail (H. et L. MAZEAUD. — *Traité de la responsabilité civile*, 2^e éd. 1934, V. 2, n° 1586, p. 454 et s.) « La jurisprudence » dit encore M. DONNEDIEU DE VABRES, « a poussé cette idée fort loin, puisqu'elle attache les mêmes conséquences à une simple faute d'abstention. Ne constitue pas un cas de force majeure l'évènement qui pouvait être prévu et conjuré (Contra Roux S. 1922, I, 185). En matière criminelle, la doctrine est partagée ; JOSSEMAND, II, p. 99, 2, 230 ; VIDAL et MAGNOL. — *Op. cit.*, n° 137, p. 186 : « La force majeure doit s'entendre d'un évènement indépendant de la volonté, et ne pouvant être ni prévu, ni conjuré ».

Crim. 17 Février 1860, D. P. 63, 5, 163 ; 7 Août 1890, D.P. 91, I, 43, et surtout crim. 29 Janvier 1921, S. 1922, I, 185, qui admet que soit condamné pour désertion un marin que sa détention dans un poste de police a mis dans l'impossibilité de rejoindre son bord, « cette détention étant occasionné par la faute qu'il avait commise en se mettant en état d'ivresse ».

(27) V. Von LISZT. — *Traité de droit pénal allemand*, trad. LOBSTEIN, V. I, p. 254-255.

Ainsi donc, en l'état même des motifs de la Cour de Paris, l'inculpé aurait dû être libéré.

Dans un troisième point de sa note, qu'il a développé plus tard, il émet une idée qui lui a valu des objections passionnées : il reconnaît, d'après l'examen des circonstances du litige, que Yakovleff n'a pas utilisé son sauf-conduit pour aller à l'étranger. Peut-être, à l'avis de l'éminent pénaliste, eût-il mieux fait d'invoquer non pas la force majeure, car il n'a pas subi la contrainte physique d'un refoulement effectif (28), mais l'état de nécessité.

L'état de nécessité n'est pas prévu par l'article 64 du Code pénal. Il se distingue de la force majeure, car tandis que cette dernière ou la contrainte « ne laissent qu'une voie ouverte, où le contrevenant s'est vu obligé d'entrer, l'état de nécessité se caractérise par la possibilité d'un choix » (29).

Il libère le contrevenant dans la même mesure que la force majeure, d'après la jurisprudence, qui est ancienne (30).

Or, l'expulsé a le choix de violer le règlement étranger en pénétrant illégalement sur son territoire ou de violer l'arrêté d'expulsion. Il a sacrifié un bien pour l'autre. La difficulté réside dans cette circonstance que, dans le cas normal d'état de nécessité, on sacrifie un bien infime pour

(28) Crim. 14 Avril 1908, D.P. 1908, D.P. 1908, I, 26.

(29) TREBUTIEN. — *Cours élémentaire de droit criminel*, 2^e éd. V. I, n° 535 ; LABORDE. — *Cours élémentaire de droit criminel*, 2^e éd., n° 150 ; GARRAUD. — *Traité théorique et pratique de droit pénal*, 2^e éd., t. 1, n° 270 ; GARÇON. — *Code pénal annoté*, art. 64, n°s 94 et s. ; VIDAL et MAGNOL. — *Cours élémentaire de droit criminel*, 8^e éd., n° 211, p. 325 et s.

C'est le cas de l'inculpée de Château-Thierry qui, pour sauvegarder son existence propre, ou celle de son enfant, dérobe volontairement un pain à la devanture d'un boulanger (Amiens, 22 Avril 1898, D.P. 99, 2, 329, note JOSSERAND).

(30) Cas Crim. 15 Novembre 1856, D.P. 56, I, 366 ; *id.*, 2 Décembre 1871, D.P. 71, I, 366 ; *id.*, 8 Août 1874, Bul. Crim. 225.

en préserver un autre de grande valeur. Ainsi la femme qui vole un pain à un boulanger, nourrit avec l'objet de son vol qui coûte quelques francs, son enfant, elle préserve une vie humaine. L'expulsé, lui, s'il ne sacrifie pas un bien de moindre valeur à un autre de valeur plus grande (la courtoisie internationale n'admettrait pas ce raisonnement), nuit à des intérêts égaux à ceux qu'il a sauvegardés. Peut-on le condamner ? Non, dit M. DONNEDIEU de VABRES, s'appuyant sur la doctrine de GARÇON qui écrit : « La société n'a pas intérêt à punir. La peine serait nuisible si elle obligeait à sacrifier un bien considérable à un bien de moindre importance. Si les biens en conflit sont égaux, s'il s'agit du sacrifice d'une vie, pour sauver une autre vie, la peine est inutile : elle cesse d'être intimidante et exemplaire » (31). L'avantage de cette théorie, selon M. DONNEDIEU de VABRES, serait d'ouvrir une exception semblable aux expulsés « sans le sou » dont parle M. FATOU dans un article paru à la *Revue pénitentiaire* (32).

Il a confirmé sa doctrine en note de l'arrêt de la Chambre Criminelle du 15 Novembre 1934, affaire Mavromatis.

(31) *Revue Pénitentiaire*, 1933, p. 225 ; *Nouvelle Revue de droit international*, 1936, p. 273 ; *Revue Criminelle et de droit comparé*, 1936, p. 420.

(32) GARÇON. — *Code pénal annoté*, art. 64, par. 118. Cf. également ses références : KANT, *principes de métaphysique du droit* ; THIBAUT, *BEITRAGE*, p. 43, BENTHAM, *Traité de législation civile et pénale* ; FUERBACH, par. 36, LISZT, LEHR, par. 33. Pour assurer que l'on doit considérer comme réelle l'obstruction du règlement étranger, M. DONNEDIEU de VABRES réfute, en outre, l'objection qui se fonde sur ce que la jurisprudence soustrait à la Cour de Cassation l'application de la loi étrangère, considérée comme un élément d'appréciation de la culpabilité du prévenu, car c'est comme une circonstance de fait qu'il fait intervenir la règle étrangère. Les auteurs les plus jaloux de la souveraineté territoriale et notamment MARTIN, admettent qu'une décision de l'autorité judiciaire ou administrative étrangère, un jugement étranger, constitue un fait dont les juges français doivent tenir compte (*Comité Français de droit international privé*, séance du 10 Février 1935, p. 55).

L'espèce ne concernait pas un apatride et tranchait le point de savoir si la mesure de l'autorité judiciaire qui mettait en liberté provisoire le prévenu, sous l'obligation de se présenter à tous les actes de la procédure, et par conséquent sous-entendait qu'il devait résider en France pendant les délais qu'ils requerraient, constituait un fait justificatif, et le faisait échapper à la sanction de l'infraction à un arrêté d'expulsion (33). Cet arrêt, se basant sur des considérations de fait (l'inculpé avait omis de solliciter un renouvellement du permis de séjour qu'il avait précédemment obtenu pour une durée assez longue), et sur le principe de séparation des pouvoirs judiciaire et administratif, a rejeté l'exception de force majeure : « Attendu », dit-il, « que l'arrêté ministériel qui ordonne l'expulsion d'un étranger est une mesure de police et d'ordre public dont les tribunaux n'ont pas à apprécier l'opportunité et les motifs ; que l'autorité a seule qualité pour le rapporter ou en suspendre les effets ».

M. DONNEDIEU de VABRES soutient qu'ici l'inculpé avait commis une erreur de droit, et qu'il « apparaît excessif d'attacher à cette erreur une responsabilité pénale. Le brocard « *Nemo legem ignorare censetur* » ne s'étend pas des lois pénales proprement dites, aux lois civiles et administratives qui conditionnent l'intervention de la peine » (34).

A notre sens, la Cour de Cassation ne situe pas son argumentation du point de vue subjectif de l'inculpé, qui aurait dû connaître les règles de la séparation des pouvoirs. Elle institue simplement une hiérarchie quant à la validité des mesures, les ordres de police concernant l'intérêt géné-

(33) D. 1935, I, II.

(34) Paris 2 Décembre 1924, Recueil de droit commercial 1925, 2, 529 ; tr. cor. de Thionville, 25 Septembre 1932 ; *Revue juridique d'Alsace et de Lorraine*, 1934, p. 54, et surtout lorsque l'inculpé est étranger (VIDAL et MAGNOL. — *Op. cit.*, n° 183, p. 302).

ral, devant être exécutées à tout prix ; les ordres judiciaires étant subordonnés, doivent être interprétés dans le sens de la pleine validité des injonctions administratives. S'ils les contredisent, ils sont nuls dans la mesure même où ils impliquent un ordre contraire. Dans notre espèce, l'inculpé n'avait reçu l'ordre de se présenter aux actes de la procédure, que si l'administration lui laissait la liberté de résidence sur le territoire. Si cette liberté lui était supprimée, l'ordre judiciaire ne devait plus avoir aucun effet. Dans ces conditions, la présence de l'expulsé était une infraction à l'arrêté d'expulsion. Nous sommes contraints d'accuser, ici encore, à notre grand regret, la tendance de la Cour de Cassation, à considérer plutôt le simple fait matériel de l'absence de départ que la faute de l'expulsé, mais il nous semble difficile d'interpréter autrement ses motifs.

On a cru, toutefois, que les objections sensées de la doctrine (35) allaient trouver répercussion dans les tendances définitives de la jurisprudence.

Un jugement du Tribunal de Nice du 4 Juillet 1935, un arrêt de la Cour de Douai du 8 Février 1936 et un jugement du Tribunal Correctionnel de la Seine, 10^e Chambre, du 14 Novembre 1936, rendu sous la présidence de M. LEBRASSIER, ont reconnu la situation pénible des apatrides sous le coup d'un arrêté d'expulsion.

Citons, à titre d'exemples, les attendus du Tribunal

(35) Cf. Contra : M. HUGUENEY à la séance du 18 Avril 1935 du Comité Français de droit international privé, p. 108, ne pense pas que le règlement étranger respecté par l'apatride au mépris de l'administration française soit assez important pour l'on infère de là, l'état de nécessité de la défense. Nous sommes certains que la jurisprudence est conforme à cette doctrine, et nous trouvons que la démonstration de M. DONNEDIEU DE VABRES, offre prise à la critique par ce point. Toutefois nous nous sommes abstenus dans l'exposé général de nous attaquer à cette affirmation, estimant qu'elle est d'une solidité inébranlable sur le plan subjectif du for intérieur et qu'elle devrait être suivie.

Correctionnel de la Seine : « Attendu que si la présence d'étrangers indésirables sur notre sol offre les plus graves dangers, il convient toutefois de rechercher si certains d'entre eux, expulsés, ont en fait la possibilité de quitter le territoire français... qu'il n'est pas douteux, d'autre part, qu'un grand nombre d'étrangers, en particulier les Arméniens, certains Polonais, certains Russes — qu'ils soient venus en France à la suite d'un contrat régulier, ou même par des moyens illicites, se trouvent ultérieurement, du fait d'être sans patrie, hors d'état de quitter la France, par ce motif péremptoire que, dépourvus de passeport, ne pouvant en obtenir, ils sont dans l'impossibilité de franchir aucune frontière, toutes étant fermées et bien gardées ». Nous voyons là, enfin, l'admission formelle de la force majeure libérant le prévenu. Les termes du jugement du tribunal correctionnel de Strasbourg du 23 Novembre 1936 sont aussi nets (36). Affaire Drahosch : « ... attendu que Drahosch... a été... considéré comme n'étant pas de nationalité polonaise, qu'il n'a donc pas pu obtenir un passeport lui permettant de quitter le territoire français et qu'ainsi il est constant qu'il existe à son égard une impossibilité absolue de quitter ce territoire, qu'il y a en conséquence lieu... de l'acquitter ». Citons également les attendus du Tribunal de Nice du 4 Juillet 1935, car ils ont permis à M. H. DONNEDIEU de VABRES d'y trouver une confirmation de sa théorie sur l'état de nécessité ; « Il est constant pour le tribunal que, eût-il réussi dans ses tentatives, il eût été immédiatement refoulé en territoire français,

« Attendu que la présence de Natanson sur le territoire

(36) Tr. corr. Nice 4 Juillet 1935, D.P. 1936, 2, 48 ; Tr. corr. de la Seine 14 Novembre 1936, D.H. 1937, p. 14 ; Revue 1937, p. 104 ; Tr. Corr. de Strasbourg, 23 Novembre 1936 au D.H. 1937, p. 80 ; également Cour de Toulouse, 9 Juin 1937, Revue de Se. Crimin., 1937, p. 680, Aix, 18 Mars 1938.

français à la date de son arrestation procède de l'impossibilité dans laquelle il s'est trouvé d'en sortir par suite de circonstances indépendantes de sa volonté... ».

M. DONNEDIEU y trouve trois points notables :

1° Le tribunal a considéré l'impossibilité relative, et non objective du prévenu, de franchir les limites du territoire, pour apprécier l'exception de force majeure.

2° Il n'exige pas de l'inculpé la démonstration rigoureuse du fait justificatif. Il utilise les données qu'il possède.

3° Aussi ne se fonde-t-il pas sur la force majeure, mais sur l'état de nécessité pour motiver son jugement. Il constate que l'infraction n'est pas volontaire et ne saurait légitimer une peine.

Quant à nous, nous émettons un léger doute sur l'affirmation, de la part du tribunal, d'un fait justificatif autre que la force majeure. Peut-être ce dernier a-t-il simplement entendu interpréter du point de vue subjectif cette notion de force majeure, comme les dernières tendances du droit pénal le lui imposent.

Quoiqu'il en soit, cette évolution a été arrêtée catégoriquement, et à l'heure actuelle la jurisprudence entière se fonde sur la décision de la Cour de Cassation du 8 Février 1936, rendue dans l'affaire Rozoff (37). Rozoff ayant offert de prouver qu'il avait été successivement refoulé sur le territoire français par les gouvernements de tous les pays limitrophes, la Cour statue : « Attendu que l'offre de preuve ainsi formulée ne tendant pas à établir que le prévenu avait été dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire français, que, notamment, il n'en résultait pas que Rozoff n'eût pu se rendre dans un pays non limitrophe de la France » (37).

(37) Cas. Crim. 8 Février 1936, Revue, 1936, p. 454 ; *Clunet*, 1937, p. 97 ; D.P. 1936, I, 45 et la note importante de M. H. DONNEDIEU DE VABRES. La Cour ; statuant sur le pourvoi de ROZOFF Paul contre

Cet arrêt rejoint l'interprétation sévère de la Cour de Paris commenté plus haut. Il met entièrement à la charge de l'inculpé la preuve complète de l'impossibilité de quitter le territoire. Cette force majeure libératoire s'interprète objectivement, comme en matières civiles (38). Si la Cour

un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 24 Mai 1935, qui l'a condamné à deux mois de prison pour infraction à un arrêté d'expulsion ;

Sur le moyen unique pris de la violation des articles 7 et 8 de la loi du 3 Décembre 1849, 64 C. pén., 1146 C. Civ., 7 de la loi du 20 Avril 1810, en ce que l'arrêt attaqué aurait refusé de considérer comme un cas de force majeure l'impossibilité matérielle dans laquelle s'est trouvé le prévenu de déférer à la mesure d'expulsion dont il avait été l'objet ; Attendu que ROZOFF, poursuivi pour infraction à un arrêté d'expulsion pris contre lui, le 15 Octobre 1931, par le Ministre de l'intérieur et régulièrement notifié a, devant la Cour d'Appel, prétendu qu'il avait été dans l'impossibilité de se conformer audit arrêté et a demandé, par conclusions, à prouver « qu'il avait été successivement refoulé sur le territoire français par les gouvernements des pays limitrophes » ; mais attendu que l'offre en preuve ainsi formulée ne tendait pas à établir que le prévenu avait été dans l'impossibilité absolue de quitter le territoire français ; que notamment, il n'en résultait pas que ROZOFF n'eût pu se rendre dans un pays non limitrophe de la France ; que, dès lors, en rejetant comme dépourvue de pertinence l'offre en preuve de Rozoff, et en statuant ainsi que l'a fait la Cour d'Appel, loin de violer les textes visés par le moyen, en a fait au contraire, une exacte application ;

Par ces motifs, rejette. MM. SCHEIDLIN, Pr. ; LAGARDE, rap. ; CHAR-
TROT, Av. Gén. ; A. MAURICE-HERSANT, av.

(38) M. DONNEDIEU DE VABRES souligne la tendance du droit pénal moderne à considérer la force majeure sous un angle subjectif contrairement à l'arrêt cité : l'art. 124 du projet de Code pénal porte : « est exempt de peine le prévenu qui a été contraint à l'action par la force majeure ou par un cas fortuit ayant rendu inévitable l'infraction ». V. P. GARRAUD, *Rapport sur l'avant-projet de Code pénal*, Paris, 1933, p. 90.

L'art 64 actuel porte aussi la marque du subjectivisme : « une force à laquelle il n'a pas pu résister ».

Si le droit civil apprécie d'une manière objective la responsabilité, c'est qu'elle est de moins en moins liée aux idées de dol et de faute. Mais le droit pénal traditionnel, imbu de moralisme, en diffère absolument. Cf. GARRAUD, *traité théorique et pratique de droit pénal*, 3^e éd., t. I, n° 347, p. 685.

reconnaît tout de même que le règlement étranger interdisant l'accès du territoire est un obstacle réel aux yeux du juge français, on n'en conviendra pas moins qu'il est singulier d'imaginer la possibilité, pour un expulsé, de franchir d'un bond les pays limitrophes qui ne l'acceptent pas, pour atteindre son lieu d'asile (39).

Cette sévérité, en dehors des motifs d'ordre extra-juridique telle que la malveillance des juges envers les étrangers en général, qui incommode le pays, encombre les bureaux des administrations et surtout qui fournissent un pourcentage élevé de meurtriers et délinquants de toutes sortes, a sa raison dans la situation pénible de l'ordre judiciaire quand il doit statuer à propos de décisions prises par les autorités administratives.

En effet, lorsque le prévenu est relaxé, à la suite d'un jugement rendu en sa faveur, l'arrêt pris par le Ministre de l'Intérieur ne tombe pas. Au besoin, il réitérera l'injonction. Et l'on peut imaginer que l'apatride ou le réfugié, ayant recouvré une nationalité, ou ayant découvert une frontière ouverte (pendant quelque temps, le Paraguay a accueilli les réfugiés politiques ; l'Office des réfugiés arméniens a obtenu le rapatriement de quelques Arméniens apatrides en Arménie), exécutera, de son plein gré, l'arrêt administratif. Mais en fait, dans la quasi totalité des cas, l'expulsé vit toujours sur le territoire. Il n'a plus de carte d'identité ou de certificat Nansen, il est la proie de tous les vices qui règnent dans les bas-fonds, tandis que l'autorité policière ne peut plus s'en débarrasser. Tout se passe exactement comme si l'arrêt d'expulsion était caduque. Il est socialement impossible que cette situation se crée. Certes, une intervention législative est urgente,

(39) On peut en effet, voyager par voie aérienne ou marine pour atteindre un pays non limitrophe : mais, les frais de voyage sont considérables et en outre, il faut avoir des papiers en règle pour entrer sur les navires ou aéronefs.

mais *rebus sic stantibus*, la Cour de Cassation n'a pas eu le front de la provoquer ouvertement par la libération des prévenus. Il y avait un second motif, aussi solide que le premier invoqué, qui l'a fortifiée dans sa jurisprudence (40).

§ 2. — DE L'ARGUMENT TIRÉ DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS
JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIF

L'arrêt, déjà cité, de la Chambre criminelle du 14 Novembre 1934, a statué sur l'expulsion de Mavromatis, ressortissant grec : il n'objectait pas à la Cour qu'il lui était impossible de quitter le territoire, car il n'était pas apatride. Il faisait état de l'obligation imposée par le juge d'instruction de la Seine de se tenir à la disposition de la justice. La Cour rejette son moyen : « attendu que l'arrêté ministériel qui ordonne l'expulsion d'un étranger est une mesure de police et d'ordre public dont les tribunaux n'ont pas à apprécier l'opportunité et les motifs ; que l'autorité administrative a seule qualité pour le rapporter ou en suspendre les effets ; que l'autorité judiciaire ne saurait, en aucun cas, faire échec à cette prérogative ».

La jurisprudence postérieure, tant celle du Conseil d'Etat que celle de la Chambre criminelle, répètera cet attendu, pour rejeter tous les moyens basés sur les conventions de Genève, ou sur les décrets-lois récents que la défense essaiera d'opposer.

Il importe, dans ces conditions, de définir brièvement quelle est la portée de ce principe en droit privé. Nous ver-

(40) Voir notamment depuis l'arrêt précité :

Cass. Crim. 1^{er} Mai 1936, *Clunet*, 1937, p. 525 ; C. d'Appel, Paris, 10^e Ch., 30 Janvier 1937 ; *Revue*, 1938, p. 468 ; *Id.*, 4 Novembre 1937 ; *Clunet*, 1938, p. 293 ; 16 Novembre 1937 ; *Clunet*, 1938, p. 297 ; Crim. 17 Décembre 1937 ; *Gaz. Pal.* 11 Février 1938 ; *Clunet*, 1938, p. 290 ; *Revue Critique*, 1938, p. 243 ; C. Paris, 25 Mai 1938 ; *Clunet*, 1938, p. 731 ; Crim. 19 Octobre 1938 ; *Revue*, 1939, p. 98.

rons ensuite les caractères particuliers qu'il a pris dans les conflits portés devant les juridictions répressives.

A. — *La règle de la séparation
des autorités administratives et judiciaires*

Elle est formulée par les Constituants :

Loi du 22 Décembre 1789, section III, article 7 :
« *Les administrations de départements et de districts ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire* ».

Loi des 16-24 Août 1790, titre II, article 13 : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».

Constitution des 3-14 Septembre 1791, titre III, chapitre V, article 3 : « Les tribunaux ne peuvent, ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois, ni entreprendre sur les fonctions administratives, ou citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions » ;

Titre III, chapitre IV, section II, article 3 : « Ils (les juges) ne peuvent, ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir administratif, ou suspendre l'exécution des lois, ni rien entreprendre sur l'ordre judiciaire... ».

Les Constituants, nous rapporte M. ROLLAND dans son *Précis*, suivaient ainsi une tradition établie sous l'ancien régime, que les parlements n'avaient pas à connaître des litiges concernant l'administration et les finances.

Ils se méfiaient aussi des tribunaux judiciaires, qui représentaient pour eux les suppôts de la réaction.

Et très probablement ils séparaient les administrateurs

et les juges parce que MONTESQUIEU, dans sa théorie, en avait nettement dégagé le principe (41).

La règle s'est maintenue, quoique fondée sur de nouvelles raisons. Notamment dans l'article 203 de la Constitution du 5 Fructidor an III, et dans la loi du 16 Fructidor an III :

« Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit... » (42).

Depuis la promulgation de ces lois, les tribunaux judiciaires se sont gardés d'empiéter sur les pouvoirs qui leur étaient accordés. L'utilité du principe est apparue alors sous un jour nouveau avec la croissance des tribunaux administratifs. Il est devenu règle de compétence des tribunaux judiciaires et administratifs. Aussi, a-t-il perdu de sa rigueur primitive, à mesure des précisions successives de la jurisprudence.

Les tribunaux judiciaires sont seuls compétents « pour ce qui concerne la répression des infractions pénales et la solution à donner aux contestations entre particuliers » (43). D'autre part ils ne peuvent s'immiscer dans le fonctionnement des services publics. Il leur est interdit de

(41) MONTESQUIEU. — *De la Constitution anglaise*, Livre III, chap. 6.

(42) La sanction est assurée par l'art. 127. C. Pén. :

« Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique :

« Les juges, les procureurs généraux ou du Roi (de la République), ou les substituts, les officiers de police judiciaire qui auraient excédé leur pouvoir, en s'immisçant dans les matières attribuées aux autorités administratives, soit en faisant des règlements sur ces matières, soit en défendant d'exécuter les ordres émanés de l'Administration, ou qui, ayant permis ou ordonné de citer des administrateurs pour raison de l'exercice de leurs fonctions, auraient persisté dans l'exécution de leurs jugements ou ordonnances, nonobstant l'annulation qui en aurait été prononcée ou le conflit qui leur aurait été notifié ».

(43) ROLLAND. — *Précis*, § 62, en rapporte le détail.

donner des ordres, de faire des défenses aux administrateurs, d'annuler ou d'apprécier leurs actes (44).

S'ils doivent appliquer les dispositions claires et précises des actes administratifs, ils n'ont pas qualité pour résoudre les difficultés d'interprétation auxquelles ces actes (du moins ceux qui n'ont qu'une portée individuelle) peuvent donner lieu (45).

Ils n'ont pas qualité non plus pour en apprécier l'opportunité, la convenance ou l'utilité (46).

Ils ne doivent pas non plus en déclarer la nullité (47).

Ils s'abstiennent d'en empêcher ou retarder l'exécution (48), soit par l'accord d'un sursis au particulier, soit en lui octroyant des dommages-intérêts contre l'administrateur qui a émis la disposition.

Or, si les juges, en mettant Mavromatis en liberté provisoire et en l'obligeant à se tenir à la disposition de la justice, avaient permis à l'expulsé de demeurer en France, ils auraient, de toute évidence, empêché l'exécution de l'arrêté d'expulsion. Par conséquent, on ne saurait, dit la Cour, interpréter leur mesure dans ce sens qui enfreint le principe de la séparation des pouvoirs.

(44) V. Cass. civ. 27 Juin 1929, D.H. 1929, p. 411 ; 12 Janvier 1932, Gaz des Tr., 22 Mai 1932 ; 27 Janvier 1933, S. 1933. 3, 132 ; 4 Juin 1934, S. 1934, I, 347 ; 20 Mars 1935, D.H. 1935, p. 284 ; 16 Avril 1935 D.H. 1935, p. 297.

(45) V. Rep. prat. 1^o Compétence administrative, n^{os} 971 et suiv. ; Civ. 24 Octobre 1917, D.P. 1918, I, 5 ; Req. 10 Janvier 1921, I, 49 ; Tr. confl. 16 Juin 1923 ; Septfonds, D.P. 1924, 3, 41 ; Req. 3 Juin 1926, D.P. 1926, I, 217 ; Civ. 5 Décembre 1928, D.H. 1929, 35 ; Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*, 5^e éd., n^o 317.

(46) Ch. Réun. 24 Février 1858, D.P. 58, I, 256 ; Crim. 29 Novembre 1900, D.P. 1901, I, 255 ; 29 Février 1903, D.P. 1910, I, 440 ; 24 Février 1922, D.P. 1922, I, 107 ; 31 Octobre 1925, D.H. 1936, 8 ; Rep. prat. vo. cit., n^o 773 ; Suppl. 791.

(47) Crim. 7 Novembre 1908, D.P. 1909, I, 464.

(48) Trib. conf. 14 Janvier 1880, Rec. conseil d'Etat, p. 19 et la note ; 22 Décembre 1880 *ibid.* p. 1055 ; Civ. 26 Novembre 1907, D.P. 1908, I, 420 Rép. prat. vo. cit. n^o 775, 777 ; également Pandectes français, vo. Actes de l'autorité administrative.

M. DONNEDIEU de VABRES, d'ailleurs, ne conteste pas ce point. Il soulève l'objection qu'aux yeux de l'expulsé, la mesure de l'autorité judiciaire jouait le rôle de l'acte du gouvernement, du fait du prince dans un autre domaine. Elle constituait un fait justificatif dont la Cour aurait pu tenir compte. Mais dans sa note, il reprend la question de plus haut. Il la tourne vers l'aspect définitif que lui donne la jurisprudence récente. Il se demande si les juges en libérant l'expulsé apatride, sous le couvert de l'impossibilité de quitter le territoire, ne commettent pas un empiètement sur les pouvoirs exécutifs du Ministre de l'Intérieur. En effet, on pourrait soutenir qu'ils suspendent l'effet de l'arrêté puisqu'ils en paralysent la sanction. M. DONNEDIEU de VABRES dit alors :

« Le principe de la séparation des autorités, si fondamental qu'il soit dans notre organisation judiciaire, comporte, quant à son application, certaines limites. » « Il est borné par un autre principe, également essentiel, qui est le droit et le devoir, pour le juge répressif, d'apprécier, sauf disposition contraire de la loi, tous les éléments constitutifs des infractions qui lui sont soumises. »

B. — *Les limites au principe de la séparation des pouvoirs*

En effet, devant les tribunaux répressifs, le principe est mis en échec par un autre principe aussi impératif que lui. La jurisprudence en a fixé certaines applications qui ont permis d'énoncer et d'expliquer son contenu.

Notamment un arrêt de la Chambre criminelle du 20 Juillet 1907 (49) porte « que si le principe de la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires intéresse essentiellement notre droit public, et si les lois des 24 Août

(49) D.P. 1909, I, 361 ; Code des lois politiques et administratives annotées, t. I, 1^o séparation des pouvoirs, n^o 731, Rep. Prat., v. compétence administrative, n^o 661.

1790 et 16 Fructidor an III font défense aux tribunaux judiciaires de connaître des actes de l'Administration, il ne s'ensuit pas qu'ils ne puissent être valablement saisis de la connaissance des délits ou des contraventions se rattachant à ces actes ; que, dans l'espèce (50), ces faits imputés se détachaient nettement de la fonction elle-même et n'exigeaient l'examen ou l'appréciation d'aucun acte administratif » :

Ainsi, quand le fonctionnaire commet un délit ou une contravention par le fait même d'un acte administratif, les tribunaux sont compétents pour juger du délit qui découle de cet acte, même s'ils en critiquent l'opportunité, la convenance ou l'utilité : du moment qu'ils n'édicte pas une annulation expresse, ils sont libres de juger les conséquences au point de vue pénal de la faute personnelle de l'administrateur.

L'arrêt du 14 Février 1902 affirme la compétence de l'ordre judiciaire à propos de clôtures qui avaient été brisées sur l'ordre arbitraire d'un maire. Il y avait faute personnelle et la Cour dit : « Attendu que les faits, dans les termes où ils ont été articulés par le plaignant, constituent le délit de bris de clôture ; qu'ils ne pouvaient perdre le caractère délictueux qu'autant qu'ils auraient été l'exécution administrative d'une décision légalement prise » (51).

(50) Il s'agissait d'un administrateur directeur de la poudrerie nationale des Vosges, qui était poursuivi pour contravention à l'article II de la loi du 9 Avril 1898, parce qu'il avait négligé de faire les déclarations et de produire les certificats médicaux au sujet de trois ouvriers victimes d'accidents du travail.

(51) Voici l'arrêt : Crim. 14 Février 1902. D. 1903, I, 102.

« Sur le moyen pris de la violation et fausse application de la séparation des pouvoirs ou de la violation de l'art. 7 de la loi du 20 Avril 1910, en ce que la Cour de Nîmes ayant à statuer sur une poursuite pour destruction, ordonnée par un maire, d'une clôture établie par un particulier titulaire d'une concession sur le rivage de la mer, l'arrêt attaqué, après avoir reconnu le fait de la destruc-

Un troisième exemple de compétence concerne notre matière : la juridiction répressive doit vérifier la légalité des décisions administratives. Elle en a le droit et l'obligation les plus formels : elle procédera à ce contrôle d'office (52).

tion et son caractère « irrégulier », a cependant déclaré l'autorité judiciaire incompétente pour en connaître, par le motif que ledit bris de clôture aurait constitué un fait administratif, sous le prétexte d'ordres qui auraient été donnés au maire dans des documents administratifs que vise l'arrêt, alors que, d'une part, ces documents manifestement étrangers au demandeur et, relatifs à des faits d'extraction de sable commis par d'autres personnes, ne prescrivaient nullement la destruction de la clôture litigieuse et alors que, d'autre part, aucun des textes fixant les droits du maire sur le rivage de la mer, en qualité d'agent du pouvoir central ou de chef de police municipale, ne lui confère le droit de détruire un ouvrage de la nature dont il s'agissait ; Vu les lois des 16, 24 Août 1790 et 16 fructidor an 3 et l'art 456 C. pén. ; Attendu que E. VOISIN a porté plainte en destruction des clôtures de sa propriété sise à la plage des Onglons, commune de Marseillan, qu'il imputait le délit à BERTHONY, maire de la commune, lequel l'aurait ordonné, et aux gardes-champêtres et cantonniers qui auraient exécuté cet ordre ; que le juge d'instruction de Béziers, après avoir instruit ladite plainte, a rendu, le 6 Septembre 1900, une ordonnance par laquelle « considérant que l'autorité judiciaire ne peut connaître des actes administratifs », il se déclare incompétent ; que Voisin ayant fait opposition à cette ordonnance et l'arrêt rendu sur son opposition par la Cour de Montpellier ayant été cassé, la Cour d'appel de Nîmes (arrêt du 23 Octobre 1901), devant laquelle l'affaire a été renvoyée, a confirmé l'ordonnance du juge d'instruction de Béziers ; Attendu que les faits, dans les termes où ils ont été articulés par le plaignant, constituent le délit de bris de clôture ; qu'ils ne pourraient perdre le caractère délictueux qu'autant qu'ils auraient été l'exécution administrative d'une mesure ou d'une décision légalement prise ; que rien de pareil n'est établi ; que les instructions de l'autorité supérieure ne prescrivaient aucun enlèvement de clôture, et qu'il résulte de leur teneur qu'elles n'étaient même pas relatives à Etienne Voisin ; qu'il suit de là que le juge d'instruction a fait une fausse application des lois susvisées sur la séparation des pouvoirs, qu'il a méconnu sa propre compétence et que l'arrêt qui confirme son ordonnance doit être annulé ; Par ces motifs casse ; Renvoie devant la Cour d'appel de Toulouse, chambre des mises en accusation.

(52) Ch. Réunies 24 Février 1858, D.P. 1858, I, 256 ; Crim. 3 Juin 1872 D.P. 1872, I, 385 ; Req. 8 Février 1876, D.P. 1876, I, 289 ; 7

C'est l'article 471, 15°, du Code pénal qui l'énonce :
« Seront punis d'amende, depuis 1 franc jusqu'à 5 francs inclusivement :

15° (Loi 28 Avril 1832) « Ceux qui auront contrevenu aux règlements *légalement* faits par l'autorité administrative, et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale, en vertu des articles 3 et 4, titre II, de la loi des 16-24 Août 1790 (Article 3 abrogé par la loi du 5 Avril 1884, article 168), et de l'article 46, titre I°, de la loi du 19 Juillet 1791 (remplacé par la loi du 5 Avril 1884, art. 94). »

L'application la plus sûre de cette jurisprudence s'est trouvée dans le contrôle des arrêtés d'expulsion. Les espèces sont anciennes car elles datent du temps où on interprétait ces mesures en actes du Gouvernement au sens *strict*, insusceptibles du recours pour excès de pouvoir, pour vice de forme ou détournement de pouvoir. Ce contrôle ne le remplaçait d'ailleurs pas utilement car la mesure entachée d'illégalité subsistait toujours. Il s'énonce dans le principe que la juridiction compétente, pour statuer sur l'infraction, doit être également compétente pour apprécier la légalité de l'acte servant de base à la poursuite et se fonde dans le fait très simple que si l'acte est illégal, il n'y a pas d'infraction, et l'on ne doit pas, en conséquence, prononcer une condamnation. Quand, donc, l'inculpé excipe de l'illégalité de l'arrêté d'expulsion, celui-ci n'ayant pas été notifié, par exemple, dans les formes requises, le tribunal devra, avant de procéder, contrôler la prétention (53) :

Décembre 1883, D.P. 84, I, 209 ; Conseil d'Etat 14 Mars 1884, Rec. Conseil d'Etat, p. 213 ; Crim. 29 Novembre 1900, D.P. 1901, I, 255 ; 7 Novembre 1908, D.P. 1909, I, 464 ; 24 Février 1922, D.P. 1922, I, 107 ; 28 Mars 1925, D.P. 1927, I, 96 ; Rép. part. v. Compétence administrative, n° 789. Cf. LAFERRIERE. — *Traité de la jurisprudence administrative*, 2° éd., t. 2, p. 80.

(53) Douai, 25 Juillet 1853 (D.P. 1857, 2, 67) ; Paris, II Juin 1883,

La doctrine est unanime pour approuver cette coutume (54) :

Le seul point controversé réside dans l'autorité au civil de la sentence correctionnelle renvoyant l'inculpé des fins de la plainte, en qualité de Français. — La question de nationalité résolue par le tribunal correctionnel a-t-elle une autorité définitive liant la juridiction civile elle-même ?

L'arrêt de la Cour d'Aix du 6 Décembre 1900, rendu dans l'affaire Crotagli, penche vers l'affirmative car, dit-elle, les décisions des tribunaux répressifs ont *erga omnes* l'autorité de la chose jugée. Les juges de première instance en avaient jugé autrement, et M. LACOSTE, dans sa note au *Sirey*, les approuve ; car la solution d'une question d'état résolue par un tribunal de répression ne doit pas lier le tribunal civil quand elle est soulevée de manière incidente.

Mais cela n'est toutefois qu'un aspect très particulier d'un courant de jurisprudence établi. Et, si l'on essaie

Gillibert (S. 1883, 2, 177 ; *Clunet*, 1883, p. 505) ; Cass. 7 Décembre 1883, même affaire, S. 1885, I, 89, D.P. 1884, I, 209 ; Paris, 6 Février 1884, S. 1885, 2, 215 ; Alger, 2 Décembre 1886 ; Rev. algér., 1886, p. 449 ; Tr. de Nice, 6 Janvier 1893, D.P. 1893, 2, 345 ; Paris, 22 Mai 1896, *Clunet*, 1897, p. 134 ; Alger, 26 Octobre 1899, S. et P. 1903, 2, II ; Aix, 6 Décembre 1900, CROTAGLI S. et P. 1902, II, 17 ; Alger, 30 Janvier 1902, *Clunet*, 1903, p. 838 ; Comp. 14 Mars 1884, MORPHY, S. 1886, 3, 2 ; 14 Mars 1890, RIBES (S. 1892, 3, 85, D.P. 91, 3, 92).

D'autres arrêts plus nombreux sous-entendent le principe et examinent simplement le moyen tiré de l'illégalité de l'arrêt.

(54) WEISS. — *Traité de droit international privé*, 2^e éd., t. 2, p. 2, p. 2 ; FERAUD-GIRAUD. . . *Clunet*, 1890, p. 425 ; Arthur DESJARDINS. — *L'expulsion des étrangers dans Questions sociales et politiques*, 1893, p. 108 ; DUCROCQ. — *Cours de droit administratif*, 7^e éd. t. 3, p. 1135, p. 496 ; R. HUBERT. — *Clunet*, 1899, p. 85, n° I ; BESSE-DE-BERC. — *De l'expulsion des étrangers*, p. 66 et suiv. ; DARUT. — *Id.*, p. 205-206 ; DE LALANDE. — *Revue pratique de droit international privé*, 1892, p. 637 ; A. MARTINI. — *Revue de droit international privé*, 1908, p. 829, in fine-830 ; LESCOEUR. — *La condition lég. des étrangers et particulièrement des Allemands en France*, p. 149, n° 224, in fine ; VINCENT et PENAUD. — *Dict. de droit international privé*, v. Expulsion, n° 86 et s. ; et *Répertoire général du Droit français*, v. Etranger, n° 186 et s.

d'envisager dans l'ensemble, les exemples d'immixtion de la compétence des tribunaux répressifs dans les actes administratifs, on arrive à cette obligation qui incombe aux juges : celle de vérifier, nous dit M. DONNEDIEU de VABRES, tous les éléments constitutifs de l'infraction. Avant de condamner un prévenu, il faut s'assurer de sa faute. Et pour établir celle-ci, il faut reconnaître l'absence de fait justificatif qui efface cette faute. Cette obligation est primordiale, elle est la condition même de toute justice répressive : elle a une valeur tout aussi grande que le principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif qui, après tout, revient presque à une règle de compétence. L'une satisfait une règle morale, l'autre, un besoin social. Il est même légitime de lui donner la préséance. Mais, en notre cas, il n'est pas besoin de le faire. La décision judiciaire n'infirmerait pas l'arrêté (pas plus que la décision qui déclare illégale une mesure administrative ne l'annule). Elle statuerait seulement quant à l'existence du délit. Plus tard, peut-être, si on inculpe à nouveau l'expulsé, les conditions de la cause permettront une décision contraire. Aussi, est-ce pleinement d'accord avec M. DONNEDIEU de VABRES que nous voyons en droit, dans cette jurisprudence si respectueuse de la séparation des pouvoirs, un retour de l'antique crainte d'enfreindre sur les pouvoirs de l'autorité exécutive, — retour qui frappe d'autant plus que nous relevons dans l'arrêt du 22 Mars 1907 la vigoureuse expression de l'autonomie du tribunal répressif : « ... qu'il est de principe général en matière criminelle à moins de dispositions contraires formellement écrites dans la loi, qu'il appartient à l'autorité judiciaire d'apprécier souverainement en fait et en droit tous les éléments caractéristiques des infractions pénales dont la connaissance lui est déférée par la loi, ainsi que les circonstances où la loi déclare le fait excusable et les faits justificatifs ; qu'il convient de ranger dans ce cas l'illéga-

lité prétendue de l'arrêté préfectoral du 8 Avril 1903 invoqué... ; que dès lors la juridiction correctionnelle était compétente pour apprécier l'exception (d'illégalité) dont il s'agit... » (55).

Quoiqu'il en soit de cette discussion, il nous reste à noter la constance des attendus de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat dit le 21 Octobre 1936, dans le recours

(55) V. LAFERRIERE. — *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 432 ; FAUSTIN-HELIE. — *Traité de l'instruction criminelle*, t. 6, n° 2549.

Voici la teneur de l'arrêt :

Crim. 22 Mars 1907 : D. 1908, I, 352.

« 1^{er} moyen du pourvoi, pris de la fausse application du principe de la séparation des pouvoirs, violation des règles de la compétence et de l'art. 471 C. P., défaut de motifs et violation de l'art. 7 de la loi du 20 Avril 1810, en ce que la Cour d'Appel s'est déclarée incompétente pour apprécier la légalité de l'arrêté préfectoral dont excipait BOUVERET pour échapper aux dispositions de la loi du 3 Mai 1844,

Attendu que BOUVERET, lieutenant de louveterie, autorisé par un arrêté du préfet de la Haute-Marne, en date du 8 Avril 1903, à faire 25 battues pour la destruction des animaux nuisibles et des sangliers, dans les forêts communales et particulières de sa circonscription, a opéré 2 de ces battues le 7 et 14 Mai 1903 dans les bois de la commune de Loigny où le droit de chasse appartient à PACOTY ; que celui-ci a cité BOUVERET, pour avoir chassé sans droit, devant le tribunal correctionnel de Gray ; que BOUVERET ayant été relaxé, PACOTY a soutenu devant la Cour d'Appel que cet arrêté avait été pris dans des conditions illégales ; et que BOUVERET ne pouvait, pour échapper à l'application de l'art. II, p. 2 de la loi du 3 Mai 1844, exciper de l'autorisation préfectorale ainsi illégalement donnée ; que l'arrêté attaqué (Besançon 31 Mai 1906) a refusé, à tort, de se prononcer sur la validité de l'acte administratif que BOUVERET opposait à l'action de PACOTY, en effet, qu'il est de principe général en matière criminelle, à moins de dispositions contraires formellement énoncées dans la loi, qu'il appartient à l'autorité judiciaire d'apprécier souverainement en fait et en droit tous les éléments caractéristiques des infractions pénales dont la connaissance lui est déferée par la loi, ainsi que les circonstances où la loi déclare le fait excusable et les faits justificatifs, qu'il convient de ranger dans ce cas l'illégalité prétendue de l'arrêté préfectoral du 8 Avril 1903 invoqué par BOUVERET ; que dès lors la juridiction correctionnelle était compétente pour apprécier l'exception dont il s'agit... »

de Giloff : « ... qu'enfin le requérant n'est pas recevable à discuter l'opportunité de la mesure prise à son égard. »

La Cour de Paris, le 30 Janvier 1937 (affaire Keledjan) : « Considérant qu'il suit de là que la Cour ne saurait sous peine de violation du principe de la séparation des pouvoirs censurer un arrêté qui est toujours en vigueur nonobstant la promulgation de la convention invoquée (il s'agit de la Convention de Genève du 28 Octobre 1933, relative au statut international des réfugiés)... »

Cass. crim. 17 Décembre 1937, dans la même affaire (Keledjan) :

« Attendu que les faits ainsi invoqués tendaient à établir que le demandeur s'était trouvé dans un cas de force majeure, exclusif de toute infraction pénale et qu'il appartient à l'autorité judiciaire compétente, pour apprécier souverainement tous les éléments caractéristiques des infractions, de se prononcer en fait et en droit sur l'existence de l'excuse invoquée par le demandeur ; que l'arrêt attaqué d'autre part énonce que la Convention du 28 Octobre 1933 ne fait pas obstacle à ce que l'autorité administrative se réserve de prendre, si besoin est, des mesures de refoulement à l'encontre de tout étranger et même des apatrides visés dans la Convention... ; que les tribunaux n'ont pas à apprécier l'opportunité et les motifs de l'arrêté » (56).

Il n'est pas besoin d'apprécier à nouveau les conséquences pratiques d'une telle conception. Elle rend incertaine l'application des lois et décrets pris par le pouvoir législatif. Nous aurons l'occasion d'insister sur les modifications opérées par les décrets-lois de 1938 et leur inter-

(56) Cf. 21 Octobre 1936, R. 1937, p. 463 ; Paris, 10^e ch. 30 Janvier 1937, *Clunet*, 1937, p. 527 ; *Revue*, 1938, p. 468 ; 4 Novembre 1937, *Clunet*, 1938, p. 450 ; *Revue* 1938, p. 243 ; 25 Mai 1938, *Clunet*, 1938, p. 731, n° 6 ; 16 Novembre 1938, *Clunet*, 1938, p. 297 ; Cass. crim. 19 Octobre 1938, *Revue*, 1939, p. 98 ; *Clunet*, 1939, p. 77.

prétation jurisprudentielle. Nous tenons auparavant à déterminer la place privilégiée occupée par les apatrides « à traité » dont parle M. NIBOYET à la séance du 26 Février 1935 du Comité français de droit international privé, dans le droit actuel de l'expulsion.

SECTION III. — L'EXPULSION DES APATRIDES RUSSES, ARMÉNIENS ET ASSIMILÉS

Ils ont fait l'objet de deux conventions importantes qui règlent leur statut. La première est l'Arrangement de Genève du 30 Juin 1928, rédigé sous forme de recommandations. L'article 7 porte :

« Il est recommandé que les expulsions ou les mesures analogues soient évitées ou suspendues à l'égard des réfugiés russes ou arméniens lorsque celui qui en est frappé est dans l'impossibilité de rentrer régulièrement dans un pays voisin. Cette disposition ne vise pas le réfugié qui a pénétré sur un territoire en enfreignant intentionnellement les prescriptions nationales. D'autre part, il est recommandé que, dans tous les cas, les pièces d'identité ne soient pas retirées. » Il a été mis en vigueur par décret du 11 Janvier 1930, « dans toute la mesure compatible avec les lois et les règlements ».

Il est resté inexécuté, comme nous le verrons pour l'expulsion, à cause même de sa forme de recommandations dont on discutait la portée ; et, en France, à cause de la phrase restrictive du décret qui l'a promulgué. La Commission intergouvernementale consultative pour les réfugiés, créée au conseil de la S.D.N. qui réunissait quatorze gouvernements et avait eu au début M. de NAVAILLES pour Président, signalait au Conseil et à l'Assemblée de la S.D.N. les dangers des pratiques nationales d'expulsion des apatrides. En 1932, la XIII^e assemblée de la S.D.N., sur

proposition de lord Robert CECIL, rapporteur de la VI^e commission, avait voté une résolution qui posait qu'on ne doit pas expulser un réfugié qui n'a pas obtenu de visa d'entrée dans un pays voisin. — Elle était motivée, disait le rapporteur, par des raisons non plus humanitaires, mais d'intérêts internationaux (57).

Le 25 Janvier 1933, la C.I.C. constate le maintien de la pratique de l'expulsion dans sa rigueur. Elle « attire tout particulièrement l'attention des Gouvernements sur ces condamnations et les prie de ne plus expulser les réfugiés qui n'auraient pas la possibilité de se rendre légalement dans un autre pays. En ce qui concerne les réfugiés qui, méconnaissant leur devoir envers leur pays de refuge, présenteraient un danger pour la sécurité ou l'ordre public et seraient dans l'impossibilité d'obtenir d'un pays voisin l'autorisation d'entrée, la Commission intergouvernementale suggère aux Gouvernements de rechercher des mesures appropriées d'ordre interne autres que l'expulsion. »

La XIV^e assemblée de 1933 déclare que la S.D.N. « reconnaissant les dangers auxquels sont exposés les réfugiés expulsés et les difficultés créées aux pays dans lesquels ils pénètrent, renouvelle son intense prière aux Gouvernements de n'expulser un réfugié que s'il a obtenu la permission formelle d'entrer dans un pays limitrophe ; invite le Conseil à prendre des mesures nécessaires pour donner suite à la présente résolution ».

Enfin, le 28 Octobre 1933, la Conférence internationale, sous la présidence de M. de NAVAILLES, a adopté le texte de la Convention sur le statut international des réfugiés dont l'article 3 est conçu comme suit :

(57) Observations de M. J. RUBINSTEIN, Membre de l'office international du Dr NANSEN, à la séance du 26 Février 1935 du Comité français de droit international privé, p. 72 et s.

« Chacune des parties contractantes s'engage à ne pas éloigner de son territoire par application des mesures de police, telles que l'expulsion ou le refoulement, les réfugiés ayant été autorisés à y séjourner régulièrement, à moins que lesdites mesures ne soient dictées par des raisons de sécurité ou d'ordre public.

« Elle s'engage, dans tous les cas, à ne pas refouler les réfugiés sur les frontières de leur pays d'origine.

« Elle se réserve le droit d'appliquer telles mesures d'ordre interne qu'elle jugera opportunes aux réfugiés qui, frappés d'expulsion pour des raisons de sécurité ou d'ordre public, seront dans l'impossibilité de quitter son territoire parce qu'ils n'auront pas reçu, sur leur requête ou grâce à l'intervention des institutions s'occupant d'eux, les autorisations et visa nécessaires leur permettant de se rendre dans un autre pays » (58).

(58) Cf. encore la résolution adoptée le 31 Octobre 1934 par le Conseil d'administration de l'Office international Nansen (X^e section).

« Vu le nombre toujours croissant des réfugiés frappés d'arrêts d'expulsion,

« vu l'impossibilité dans laquelle se trouvent ces réfugiés d'obtempérer à ces arrêtés du fait que, faute de visas, ils ne peuvent entrer légalement dans un pays quelconque,

« vu les résolutions des XIII^e, XIV^e et XV^e Assemblées de la S.D.N. qui prient instamment les Gouvernements de n'expulser aucun réfugié tant qu'il n'aura obtenu un visa d'entrée d'un pays limitrophe,

« vu le danger que présente la situation actuelle pour les pays voisins,

« vu, aussi, la situation inextricable dans laquelle sont placés les réfugiés par suite de l'application d'une mesure légalement exécutable,

« et vu les résolutions adoptées par les V^e et VI^e sessions de la Commission intergouvernementale consultative pour les réfugiés, laquelle recommande qu'en ce qui concerne les réfugiés dangereux, l'expulsion soit remplacée par des mesures d'ordre interne et signale l'incompatibilité avec les principes de droit pénal de l'application de la sanction aux réfugiés qui ne sont pas en mesure d'obtempérer à l'arrêt d'expulsion ;

Le Conseil administratif de l'O.I.N. charge son Comité de Direction, après consultation de la C.T.C. pour les réfugiés d'attirer

La France l'a ratifié par la loi du 24 Octobre 1936.

Ces deux textes n'ont eu aucune portée devant les tribunaux judiciaires et le Conseil d'Etat. Un arrêt du Conseil d'Etat du 21 Octobre 1936 a décidé :

« que M. GILOFF n'établit pas que la décision attaquée soit entachée de détournement de pouvoir et n'invoque la violation d'aucune disposition législative ; que s'il fait état des dispositions du décret du 11 Janvier 1930 portant ratification dans toute la mesure compatible avec les lois et les règlements de l'arrangement international du 30 Juin 1928, il résulte clairement du décret que ledit arrangement n'a pas porté atteinte aux droits qui appartiennent au Ministre de l'Intérieur en vertu de l'article 7 susvisé de la loi du 3 Décembre 1849 ; qu'enfin le requérant n'est pas recevable à discuter l'opportunité de la mesure prise à son égard » (59).

M. NIBOYET conteste cette solution, car, dit-il, nous sommes en présence d'un texte qui est obligatoire pour l'administration. Il porte, en effet :

« Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, le

l'attention des Gouvernements sur les graves inconvénients et les dangers que présente la pratique actuelle en matière d'expulsion des réfugiés, et exprime le vœu que le président de la C.I.C. veuille bien saisir celle-ci au début de l'année 1935 ».

Le rapport des experts précédant le texte de la Convention disait notamment :

Convention relative au statut international des réfugiés (28 Octobre 1933, R. 1934, 266).

Rapport des Experts : (Extrait).

1° Sauf en ce qui concerne la création du C. Nansen, la forme de recommandation sous laquelle ont été rédigés les arrangements concernant le statut des réfugiés s'est révélée insuffisante pour réaliser les résultats qu'on se proposait d'atteindre.

2° Ces recommandations sont réduites à l'impuissance toutes les fois qu'elles se heurtent à des dispositions de loi ou même à de simples règlements, quoique ces dispositions aient été édictées en prévision de rapports et de situations différents de ceux que crée la présence des réfugiés.

(59) *Revue Critique*, 1937, p. 453 ; *Clunet*, 1937, p. 527.

Ministre des Affaires étrangères, chacun en ce qui le concerne, sont tenus de faire exécuter le présent règlement. »

Et il croit, en outre, que la convention n'est pas en contradiction avec la loi de 1849. — Celle-ci donne au Ministre de l'Intérieur une faculté d'expulser les étrangers, et il est libre de l'utiliser ou de ne pas le faire. Une convention donc, pourra parfaitement limiter cette faculté, sans contredire la loi. L'effet de la convention se réduirait à deux points très clairs :

1° Elle ne modifie pas la législation en vigueur ;

2° Elle permet d'annuler les mesures administratives qui n'y sont pas conformes (60).

(60) M. NIBOYET. — Observations à la séance du 28 Février 1935 du *Comité français de droit international privé*, p. 88 ; M. NAVAILLES. — Observations à la séance du 8 Avril 1935 du *Comité français de droit international privé*, p. 126 ; M. FAROU. (*Comité français de droit international privé*, 1935, p. 105), expose les conclusions de la défense dans une affaire semblable : « Attendu que MOURADIAN est un réfugié arménien ; que cela est indéniablement établi par son passeport, lequel porte : « Arménien catholique, protégé spécial » ; Attendu dans ces conditions où il convient de faire application à MOURADIATN de l'arrangement international signé le 30 Juin 1928, 17 Janvier 1930 à Genève, arrangement mis en vigueur sur tout le territoire français le 1^{er} Février 1930 par un décret du 11 Janvier 1930 ;

« attendu, en effet, que cet arrangement international, relatif au statut juridique des réfugiés arméniens dispose dans son 7^e alinéa :

« Il est recommandé que les expulsions ou les mesures analogues soient évitées ou suspendues, à l'égard des réfugiés russes et arméniens, lorsque celui qui en est frappé est dans l'impossibilité d'entrer régulièrement dans un pays voisin. Cette recommandation ne vise pas le réfugié qui a pénétré sur un territoire en enfreignant intentionnellement des prescriptions nationales ;

« Attendu qu'il ne faut pas se méprendre sur le sens de l'expression « il est recommandé » ; qu'en effet, l'arrangement du 30 Juin 1928 est une convention conclue entre plusieurs Etats comportant des engagements réciproques ; qu'ainsi donc, il convient d'interpréter le texte de cet arrangement en lui donnant un caractère interprétatif ; que d'ailleurs, sa mise en vigueur par le Décret du 11 Janvier 1930, ainsi qu'une circulaire ministérielle du 4 Juin 1930, ne peuvent laisser subsister aucun doute sur ce caractère interprétatif ;

« Attendu en fait que MOURADIAN remplit toutes les conditions

A notre sens, la recommandation ne saurait avoir d'effet très précis, puisqu'elle n'est pas une loi. N'est-ce pas contredire la loi de 1849, que de décider que la faculté d'expulser accordée par elle, au Ministère de l'Intérieur, est *supprimée* dans certains cas ?

Aussi, du point de vue technique, critiquer ici l'arrêté d'expulsion reviendrait à en discuter l'opportunité. La recommandation a un sens, car elle enjoint au Ministre de l'Intérieur de s'abstenir d'expulser les réfugiés. S'il se décide malgré elle à ne pas le faire, c'est pour des motifs graves, dont les tribunaux de l'ordre judiciaire ne pourront pas connaître à cause du principe de la séparation des pouvoirs, et que le Conseil d'Etat refuse d'examiner en raison de son organisation du recours pour excès de pouvoir en matière d'expulsion. L'arrêt Giloff nous paraît donc sévèrement rendu mais juste, dans son interprétation de la Convention de Genève.

La pratique de l'administration, de l'aveu d'un des auteurs qui a pris l'expulsion des apatrides le plus à

prévues par l'arrangement précité ; que MOURADIAN a pénétré régulièrement sur le territoire français en 1922, muni d'un passeport à lui délivré, au titre de protégé spécial, par le Commissariat français de Constantinople ; que, par ailleurs, il est indéniable que MOURADIAN a tout fait pour essayer de quitter le territoire français, qu'il s'est adressé à tous les consuls pour essayer de sortir régulièrement du territoire, et qu'il s'est trouvé dans l'impossibilité d'exécuter l'arrêté ; que cette preuve est établie d'une façon officielle ainsi que cela résulte d'une lettre timbrée (?) de la Préfecture des Bouches-du-Rhône qui dit textuellement « que les Consuls étrangers ont effectivement refusé de viser le sauf-conduit qui a été délivré à l'intéressé par mes services et que, de ce fait, MOURADIAN s'est trouvé dans l'impossibilité de quitter le territoire français ;

« Attendu que dans ces conditions, l'arrêté pris par le Ministre de l'Intérieur le 5 Février 1932, c'est-à-dire postérieurement à la mise en vigueur sur le territoire français de l'arrangement signé à Genève le 30 Juin 1929, est absolument illégal ; attendu que l'arrêté étant illégal, MOURADIAN ne peut pas être rendu complice d'un délit ; qu'il convient donc de le relaxer des fins de la poursuite sans dépens ».

cœur (61), s'est montrée plus tolérante par la suite ; l'article 4 du décret du 30 Octobre 1935 détermine quels sont les réfugiés visés ; une circulaire adressée au préfet à la date du 19 Novembre 1935 a précisé que la dénomination d'apatride se limitait aux Russo-blancs, aux Arméniens, aux Assyro-Chaldéens, aux Sarrois et, provisoirement, aux Géorgiens. En ce qui les concerne le Ministre de l'Intérieur décide qu'à l'avenir, il pouvait seul prononcer les expulsions et, d'autre part, que les propositions ne pouvaient lui être adressées que dans les cas suivants :

1° condamnation à une peine afflictive ou infamante ou assimilée, « faillite ou banqueroute frauduleuse » ;

2° complot contre la sûreté de l'Etat, ou action contre la forme du Gouvernement ;

3° complot ou action organisé sur le territoire français contre un Gouvernement étranger ;

4° refus ou non-paiement de l'impôt, taxes assimilées, frais de justice, pénalités de tous ordres, dans les cas où l'indigence ne pourra fournir une excuse. Le Ministre de l'Intérieur demande, en outre, que ces propositions exceptionnelles d'expulsions d'apatrides soient fortement motivées et fassent ressortir les antécédents des individus, leurs occupations en France, leur manière de vivre, leurs attaches de familles françaises (62).

Ces circulaires manifestent d'excellentes intentions. Dans la mesure où elles ont été appliquées (et nous ne doutons pas de la bienveillance administrative), elles ont constitué un remède efficace contre la situation désespérée que nous connaissons. Néanmoins, elles ne sont qu'un palliatif car leur portée n'est pas contrôlable, et parce qu'il reste toujours la possibilité d'expulser un apatride dans les cas

(61) Cf. PHILONENKO. — Expulsion des Heimatlos, *Clunet*, 1937, p. 690 et s.

(62) Voir la modification du décret-loi du 17 Juin 1938 au chapitre suivant.

énumérés : elles n'ont pas résolu la question de son départ effectif et sont donc très incomplètes (63).

Quant à la Convention, encore en vigueur, du 28 Octobre 1933, le texte même de la loi a permis le maintien de l'interprétation stricte de la légalité des arrêtés d'expulsion que la jurisprudence avait maintenue jusqu'alors.

En effet, la réserve des motifs d'ordre public et de sécurité nationale a créé une fissure qui a laissé à l'administration la liberté d'action désirable. En droit, on ne peut pas discuter devant les tribunaux judiciaires si les arrêtés sont fondés sur les nécessités de l'ordre public ou non, car ce serait leur permettre de statuer sur l'opportunité de la mesure.

Seule, une délimitation précise de l'ordre public et de la sécurité nationale aurait ouvert un recours devant le Conseil d'Etat ; mais celui-ci refuse *a priori* d'examiner un autre point de vue que le détournement de pouvoir ou le vice de forme. Il est donc bien impossible d'entrer dans des déterminations jurisprudentielles de motifs que l'on n'a pas le droit de mettre en discussion. Il serait oiseux de citer les attendus des arrêts, s'il n'était utile de les connaître pour les comparer ensuite à ceux qui ont fixé l'application des décrets-lois de 1938.

(63) Le substitut FAROU, dans un article très documenté paru à la Revue de science criminelle cite une seconde circulaire du 23 Novembre 1935 signalant que des expulsions prononcées un peu tardivement ont provoqué, à l'étranger, des campagnes anti-françaises de nature à porter atteinte à l'influence française :

« Dans l'application graduée des mesures dont les étrangers peuvent être passibles, dit le Ministre de l'Intérieur, il est indispensable que je sois pleinement averti de toutes les circonstances d'ordre public ou privé (durée de séjour en France, établissement créé, attaches de familles françaises et dates auxquelles ces attaches se sont formées, service militaire accompli dans la légion étrangère ou dans les armées ex-alliées) qui permettent une décision en toute connaissance de cause.

La Cour de Paris, le 4 Juin 1937, a statué dans l'affaire Kafadgy :

« Considérant que la convention visée par l'appelant n'a pas porté atteinte au droit qui appartient au Ministre de l'Intérieur, d'enjoindre, par mesure de police, de sécurité et d'ordre public, à tout étranger indésirable, de sortir immédiatement du territoire français ;

« ... que la Cour ne saurait, sous peine de violation du principe de la séparation des pouvoirs censurer l'arrêté d'expulsion pris contre Kafadgy... » (64).

La Chambre Criminelle l'a confirmé, le 17 Décembre 1937, dans des termes semblables (65).

Nous voyons donc que, du point de vue de l'expulsé, qu'il soit réfugié russe ou simplement apatride, il est difficile de se dégager de l'engrenage dangereux des lois civiles et des règlements de police. La seule différence entre le réfugié russe visé par les Conventions de Genève et l'autre apatride, c'est que les Conventions de Genève ont attiré l'attention de l'administration sur son cas, et celle-ci a tenu compte des garanties qu'elles devaient accorder à l'individu, du droit à la vie, au sol, au travail qu'on réclame pour lui. Elle n'a pas voulu abandonner ses prérogatives de haute police, et les tribunaux non plus, n'ont pas osé l'y contraindre.

Il demeure toujours des individus que l'on transforme

(64) *Clunet*, 1937, p. 705, cité par PHILONENKO, *loc. cit.*

(65) *Crim.* 17 Décembre 1937, *Revue Critique*, 1938, p. 243.

Cf. également Conseil d'Etat 1^{re} et 2^e s. Cont. 8 Février 1939, *Nouvelle Revue de droit international privé*, 1939, p. 155.

GUERON : « Considérant que si, par application de la Convention relative au statut international des réfugiés, signée à Genève le 28 Octobre 1933 et promulguée par le décret du 3 Décembre 1936, le Gouvernement s'est engagé à ne pas éloigner de son territoire les réfugiés visés par ladite Convention, l'art. 3 de cette Convention prévoit expressément que ceux-ci pourront cependant faire l'objet d'une mesure d'expulsion ou de refoulement, lorsque « ces mesures seront dictées par des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public... ».

en parias de la société civilisée même après que des organismes internationaux se sont intéressés à leur sort. Mais leur nombre a décru considérablement, et parmi les victimes qui restent, la proportion d'hommes dangereux, et par suite méprisables, est très forte.

Ces réfugiés, Russes, Arméniens et assimilés, constituent la majorité des apatrides de la France. Leur condition générale est donc sensiblement meilleure depuis quelques années. Est-ce à dire que l'on pouvait en rester là ? Non certes, et le besoin pressant d'une intervention législative s'est manifesté avec tant d'acuité que tous les comités de législation avaient porté le problème à leur ordre du jour. Dans notre dernier chapitre, nous allons donner les divers courants qui avaient élaboré une politique d'expulsion pour finir par l'analyse de la *lex lata*, le décret du 2 Mai 1938 qui a institué les réformes actuelles.

CHAPITRE III

Les réformes du régime de l'expulsion des apatrides

Dès 1931, les Congrès tenus à La Haye et au Luxembourg en 1932 par l'Union Internationale des avocats, émettent le vœu unanime à la suite d'une étude du secrétaire général LÉON SARRAN sur la création de juridictions nationales pour les expulsions d'étrangers ;

« Que les Gouvernements instituent telle procédure qu'il leur conviendra d'adopter assurant la garantie de la défense (à l'expulsé), avec la garantie nécessaire de la communication du dossier » (1).

En 1925 à Rabat, l'Association nationale des avocats de France et des colonies, sur le rapport de M. Marius MOUTET, député, avait adopté, à l'unanimité moins deux voix, la formule suivante : « Sous réserve de la pleine liberté à maintenir au Gouvernement à l'égard des étrangers au sujet de l'exercice du droit de l'expulsion, le Congrès émet les vœux que tout étranger menacé d'expulsion puisse être assisté d'un défenseur pouvant présenter sa défense ».

En 1933, le Congrès de l'Union des Sociétés de patronages applaudissait chaleureusement le rapport du substitut FAROU qui dénonçait les charges élevées procurées à l'Etat par les déficiences du régime de l'expulsion. Il a d'ailleurs développé ses arguments dans divers articles

(1) Document n° 8, année 1931, p. 46 ; doc. n° 9, année 1932, p. 22.

auxquels nous puiserons des renseignements précieux (2).

En 1934, les auteurs du projet du nouveau Code pénal, article 84, admettent l'expulsion judiciaire, c'est-à-dire la possibilité pour les tribunaux de prononcer l'interdiction indéfinie ou temporaire du territoire français accessoirement à toute condamnation à plus de six mois de prison.

Nous connaissons l'intérêt porté par M. DONNEDIEU de VABRES au problème, ses notes rédigées au *Dalloz*, ses rapports effectués aux séances de 1935 du Comité français de droit international privé, qui récemment encore, en 1938, envisageait l'aménagement du régime sur un rapport de M. LEVEN.

L'Institut de droit international, à la session de Bruxelles d'Avril 1936, demandait « à ce qu'un Etat ne puisse expulser de son territoire un apatride ou un réfugié régulièrement autorisé à y séjourner, que dans le cas où un autre Etat accepterait de les recevoir. A défaut de l'expulsion, l'Etat pourra prendre à leur égard telles mesures de sûreté interne qu'il jugerait nécessaires ».

Ajoutons que trois propositions de loi ont été déposées tendant à modifier la procédure de l'expulsion. Celles de MM. MOUTET, GOUIN, en 1934, et Xavier VALLAT, en 1935.

Enfin, deux séances du Conseil d'Etudes législatives, la

(2) Il expliquait, notamment la culpabilité de l'étranger qui commet 21 % des assassinats en France, 18 % des attentats à la pudeur, par les conditions de vie pénible de ces groupes d'individus, et se référerait à l'étude du sociologue Belge BEKAERT qui écrit : « vivant loin des siens, l'émigrant mène, en général, une vie anti-hygiénique. Il se prive du nécessaire sous le rapport du logement, de la nourriture, de la propreté, de la santé. Avec la démoralisation le guettent l'alcoolisme, le jeu, les stupéfiants, les gaspillages, les unions illégitimes ou adultérines ».

Cf. également MAUCO, les étrangers en France, thèse de doctorat ès lettres chez Colin 1934. Cf., l'article de M. FAROU intitulé : « A propos du problème des étrangers indésirables et de leur expulsion non suivie d'exécution effective ». Revue de science criminelle 1936, p. 328.

première du 21 Janvier 1938, la seconde du début de 1939, fixèrent un projet de loi. A la première séance, M. BATTIFOL, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lille, présenta une première rédaction que M. ANCEL modifia, à la seconde séance, pour la rendre conforme aux décrets-lois des 2 et 14 Mai et 12 Novembre 1938.

Telle est, en dehors de l'activité du Haut Commissariat des réfugiés de la S.D.N., l'intérêt soulevé auprès des juristes français par la question complexe de l'aménagement du régime de l'expulsion (3).

Enumérer toutes les idées nouvelles qui ont été avancées, serait une tâche trop vaste pour une étude des apatrides seuls. Certaines d'entre elles n'ont envisagé notre sujet qu'accessoirement et nous n'en tiendrons compte que dans les points particuliers qui nous concernent.

SECTION I. — LA DOCTRINE NOUVELLE SUR L'EXPULSION DES ETRANGERS ET EN PARTICULIER DES APATRIDES

Elle s'attaque à l'organisation du régime et à son exécution. Au préalable, elle pose la question de l'accès des étrangers au territoire.

(3) Cf. le compte-rendu de M. Marc ANCEL, Secrétaire général de la première Présidence de la Cour de Cass., à la Revue de Science crim. de 1938, p. 278, sur la 7^e conférence internationale pour l'unification du droit pénal. Il note que les difficultés viennent de ce que l'expulsion touche à des problèmes d'ordres politique, social ou international. Elles rendent difficile l'élaboration d'une loi interne uniforme.

Sur le plan international, l'entente paraissait plus aisée : car la matière de l'expulsion, internationale par nature, met normalement en jeu la collaboration des Etats, et il est de l'intérêt de ceux-ci de la résoudre, comme on l'a fait depuis longtemps pour l'extradition, par des conventions bilatérales ou multilatérales.

Le texte adopté par la Conférence est, pour partie, un texte de loi interne et, pour partie, un texte de Convention.

Cf. aussi le rapport de M. MAAS Geesteranus à la VII^e Conférence internationale pour l'unification du droit pénal.

§ 1. — L'ACCÈS AU TERRITOIRE

A l'époque où les premières critiques adressées au système ont surgi, les frontières étaient mal gardées. Il était facile d'entrer en fraude, et grâce à la pauvreté du personnel affecté à la garde des frontières, il s'établissait des points de concentration où les réfugiés se rendaient en groupes compacts et de là, rayonnaient dans toute la France. On a préconisé un renforcement des effectifs de gendarmerie sur les frontières, une sévérité accrue dans l'examen des passeports présentés à l'entrée, et des sanctions graves contre tous ceux qui enfreignaient les règles établies. De même, une fois l'étranger admis à l'intérieur du pays, il fallait qu'on puisse le reconnaître facilement.

M. FATOU parle de la nécessité d'un tri des émigrants, d'une identification systématique, — et le même souci se retrouve chez tous les auteurs avec autant de précision. M. LECRIVAIN (4), par exemple, préconise un renforcement des mesures de surveillance des étrangers en France par un contrôle plus rigoureux de leurs changements de résidence et de leurs déplacements.

§ 2. — LE RÉGIME DE L'EXPULSION

Le problème peut être envisagé sous deux aspects : l'aspect en droit interne et l'aspect en droit international. Ce dernier aspect peut lui-même se manifester diversement : soit par l'adoption commune à tous les Etats d'un texte uniforme, soit par des conventions bilatérales ou plurilatérales qui ont pour but de résoudre entre deux pays les difficultés créées par des arrêtés d'expulsion. Nous l'envisagerons, ainsi que l'aspect international des effets de l'expulsion, dans un paragraphe final.

(4) *Revue de Science criminelle*, 1936, p. 328 ; A. LECRIVAIN, substitut.

Le problème en droit interne

M. DONNEDIEU de VABRES, dans son rapport au Comité français de droit international privé, prévoyait deux remèdes :

a) un remède négatif consistait à supprimer l'automatisme des condamnations pour infraction à l'arrêté d'expulsion, et à décider que l'expulsé, poursuivi pour contravention à un arrêté d'expulsion, soit pour être sorti de France et y être rentré sans autorisation, soit même pour n'en être pas sorti du tout, ne serait frappé d'une peine que s'il était vraiment coupable. M. DONNEDIEU de VABRES donne le principe mais il ne donne pas les moyens juridiques pour l'appliquer : pour lui, évidemment, il faudra admettre l'exception tirée de l'état de nécessité. On peut envisager cette libération autrement ; décider, par exemple, que l'expulsé bénéficiera d'un sursis, ou même du rapport de la décision d'expulsion, selon l'opinion de M. FATOU (5).

b) un remède positif : abolir la procédure administrative de l'expulsion que certains dénoncent avec force (6). M. DONNEDIEU de VABRES note, avec juste raison, que si les condamnations (pour infraction à l'arrêté) paraissent excessives, c'est qu'elles sanctionnent une mesure d'exclusion qui est souvent une injustice. En fait, elles sont prises par des autorités subalternes déterminées par des dénonciations inspirées par la haine, la jalousie, l'esprit de vengeance ou l'intérêt d'un concurrent, à l'égard d'un étranger qui a acquis une situation enviable. L'expulsé n'a aucun moyen de se défendre, et l'arbitraire de l'expulsion est semblable à celui des autorisations de séjour que l'on a pris coutume d'accorder aux apatrides.

(5) FATOU. — *Revue de Science criminelle*, p. 326.

(6) Observations de M. Marius MOUTET au Comité français de Droit international privé, séance du 26 Février 1935, p. 117 et s.

Mais ces autorisations sont gouvernées elles aussi par le caprice, elles sont révoquées un jour ou l'autre sans raison apparente ; par exemple, il arrive que l'on révoque soudainement tous les sursis accordés aux expulsés, en même temps qu'aux interdits de séjour.

Il faudrait, procède M. DONNEDIEU de VABRES, mettre fin à ces excès en instituant un contrôle judiciaire de l'expulsion. Les garanties accordées à l'individu seraient accompagnées d'une meilleure défense de l'intérêt social.

Mais ce contrôle judiciaire est impossible en dehors de toute infraction. Il faudra donc distinguer le cas où l'expulsion est prononcée à la suite d'une condamnation pénale, de celui où elle est simplement motivée par la sécurité nationale :

1° *Si l'expulsé est condamné pénalement*, il pourrait se défendre devant les juges, d'autant mieux qu'il saurait l'éventualité de la mesure. Et la plupart des expulsions étant arrêtées après condamnation pénale, on aurait ainsi tari automatiquement la source la plus importante des expulsions injustes. M. MOUTET citait le cas frappant d'un homme condamné à huit mois de prison pour abus de confiance. Etant venu en France à l'âge d'un an et y ayant toujours vécu, une requête en revision, appuyée par le réquisitoire du Procureur général, avait été faite en sa faveur. Il avait été grâcié, mais l'arrêté d'expulsion que l'on avait pris contre lui n'avait pas perdu sa validité, et il avait dû quitter la France.

Mais si l'on accorde au tribunal, ou à la Cour, ce droit si dangereux, il faudra que celui-ci se renseigne sur l'opportunité de la mesure, par une enquête sérieuse sur la situation personnelle du délinquant. Si cette enquête n'est pas terminée, au moment où le jugement sur le fond contenant la condamnation principale doit être rendu, le tribunal, d'après la loi envisagée, obtiendrait le pouvoir de

prolonger la détention préventive pour fixer sa religion quant à l'opportunité de la mesure.

M. DONNEDIEU de VABRES, qui appuie cette opinion de son autorité, remarque que le projet de code pénal contenait une disposition semblable, pour toute peine supérieure à six mois d'emprisonnement. Les propositions de MM. MOUTET et Xavier VALLAT la contiennent également (7).

Une autre opinion, qui a été adoptée par le Code pénal italien de 1930, prescrit l'expulsion judiciaire obligatoire pour limiter l'arbitraire des juges : l'article 235 du Code pénal italien édicte l'expulsion judiciaire pour toute condamnation à plus de dix ans de réclusion, ou à une peine privative pour un délit contre la personnalité de l'Etat.

Les lois françaises ont tendance à pencher vers cette deuxième conception. La loi du 8 Août 1893 concernant les fraudes en matière de déclaration de police, dans son article 3, alinéa 2, dit que l'étranger sera passible « s'il y

(7) Proposition de M. MOUTET, doc. parlam. 1934, n° 4263. Selon l'art. 4 de la proposition de loi de M. Marius MOUTET, l'expulsion ne serait prononcée qu'à la requête du ministère public, qu'à la demande de l'autorité administrative. Il ne semble pas, dit M. LEVEN (*Comité Français de Droit International Privé*, 1938, p. 117) « que cette intervention de l'autorité administrative doive être exigée pour permettre aux tribunaux de décider l'expulsion ». Ce serait, en effet, subordonner leur décision au « diktat » des autorités policières, et c'est justement ce que l'on voulait éviter. M. LEVEN, estime aussi qu'il n'y a pas lieu de limiter le pouvoir du juge et de n'autoriser l'expulsion qu'en cas de condamnation sans sursis. En effet, quand ils voudront expulser, ils n'auront alors qu'à supprimer le sursis. M. MOUTET supprime le droit de prononcer l'expulsion à l'encontre de certaines catégories d'étrangers privilégiés, l'étranger marié avec une Française, l'étranger qui a servi dans l'armée française pendant cinq ans, et enfin les apatrides.

En outre, la proposition de loi de M. MOUTET et celle de M. Xavier VALLAT du 14 Mars 1935 prévoient qu'au cas où la juridiction de jugement estimerait ne pouvoir prononcer, sur le champ, l'expulsion, il lui serait loisible de désigner un de ses membres pour procéder à une enquête préalable.

a lieu, de l'interdiction temporaire ou indéfinie du territoire français ». L'expulsion envisagée est donc temporaire ou indéfinie, et surtout, elle est facultative. Le tribunal a pleine liberté pour l'ordonner ou ne pas le faire. Tandis que les lois du 18 Août 1936 sur l'atteinte au crédit de l'Etat, et du 10 Janvier 1936 sur la dissolution des groupes de combat et milices privées, et celle du même jour sur le délit de port d'armes, obligent le tribunal à prononcer l'expulsion. Et seule la première lui permet de la déclarer définitive ou temporaire. Les deux autres la veulent toutes deux sans rémission possible.

M. BATTIFOL, dans son rapport à la Société d'études législative, nous apprend que la commission, d'une part a estimé « que des débats contradictoires devant deux degrés de juridiction suffiraient à permettre au prévenu de faire valoir les raisons militant contre la mesure en question et qu'il valait donc mieux ne pas introduire, pour un cas si particulier, une disposition dérogatoire aux principes de la procédure » ;

D'autre part, qu'elle n'a pas cru que la règle de la condamnation obligatoire à l'expulsion par les juges s'imposait, non plus que celle énonçant l'impossibilité d'expulser pour une condamnation trop faible.

Il précise que l'expulsion constituera une véritable condamnation, et non un simple avis tel que celui qui est donné en matière d'extradition. Car, l'autorité judiciaire respectable, comme nous la connaissons, ne serait jamais influencée par des intérêts autres que ceux de la nation, et il n'y aurait pas lieu de retenir en France un étranger expulsé dans ces conditions.

Quid, si le tribunal a cru devoir ne pas prononcer l'expulsion, ou relaxer le prévenu des fins de la poursuite principale ? Faut-il toujours laisser au Gouvernement la liberté de rendre un arrêté d'expulsion par la voie administrative ? La Commission lui refuse ce droit et n'admet

l'expulsion que pour des faits autres que ceux qui auront motivé la condamnation ou la poursuite. L'inconvénient, d'ailleurs, était minime, car la Commission n'entendait obliger le Gouvernement à motiver ses arrêtés qu'à l'égard de certains individus qu'elle déterminait plus loin.

2° *Expulsion administrative.* — En l'absence de toute infraction, l'expulsion résulterait toujours d'un arrêté du Ministre de l'Intérieur. Il était absolument nécessaire, parce qu'un individu peut être dangereux ou indésirable, de conserver au pouvoir exécutif le droit d'expulser. Et si les opinions diffèrent quant à son mode d'exercice, tous sont d'accord pour instituer une juridiction devant laquelle l'étranger, dont le gouvernement se méfie, pourra faire valoir ses moyens de défense (8).

(8) Nous voyons le lointain précurseur de ces théories en M. LE PORTEVIN qui écrivait en 1909 dans la préface au livre de M. Alexis MARTINI, p. XXIII :

« En notre matière, comme en beaucoup d'autres, il y a lieu de distinguer deux points de vue : la légalité et l'opportunité. La légalité est chose précise : un arrêté d'expulsion ne peut être pris contre un Français et ne peut émaner que d'une autorité compétente. L'opportunité (ou mieux la légitimité) d'une expulsion est un élément variable, en rapport avec les cas individuels, ou même avec les contingences d'une situation politique : ni les tribunaux judiciaires ni aucune juridiction administrative, ne connaissent les motifs d'une expulsion ; c'est le domaine réservé du pouvoir discrétionnaire, sauf à discuter éventuellement les responsabilités en présence d'une intervention diplomatique ou d'une interpellation parlementaire »..., « qui d'ailleurs, ne peuvent en aucune façon constituer des droits pour l'intéressé.

Mais la légalité doit être strictement respectée ; elle donne lieu à des recours contentieux : le tribunal correctionnel, saisi d'une poursuite pour infraction à un arrêté d'expulsion, vérifiera la légalité de l'arrêté ; le Conseil d'Etat, à la suite d'une intéressante modification de la jurisprudence, admettra les recours en annulation contre les arrêtés entachés d'excès de pouvoir ».

« Dès lors, si nous étendions quelque peu le domaine de la légalité, Nous ne voyons pas, sauf plus ample informé, quelle objection pourrait être formulée contre la proposition suivante : inscrire dans la loi, pour l'individu lui-même, un droit personnel ; il ne pourrait être administrativement condamné à sortir du territoire

Certains voulaient créer une commission au Ministère de l'Intérieur. On en a fait la suggestion à M. Marcel RÉGNIER, alors Ministre de l'Intérieur (9). Il a refusé pour la raison qu'une commission de cette nature serait aussitôt surchargée d'affaires, et ferait obstacle à l'exécution des expulsions. En effet, étant donné que l'on procède, comme le dit M. LEREBOURS-PIGEONNIÈRE dans son *Précis*, à 6.000 expulsions, en moyenne, par an (du moins avant-guerre), la Commission serait affligée annuellement de 6.000 recours, et ne pourrait certainement pas assurer l'exécution des arrêtés dans les huit jours, comme il semble que l'ordre public l'ait exigé jusqu'ici. Il est vrai que Marcel RÉGNIER reconnaissait avoir constitué auprès de lui, pressé par l'urgence de nombreuses réclamations, une commission officieuse : mais l'avantage de la non officialité de celle-ci résidait dans le fait que les réclamations rejetées n'étaient pas sujettes à un recours au Conseil d'Etat, que pour rendre efficace, on devrait rendre suspensif (au contraire de l'état actuel du recours).

D'autres pensaient simplement au recours pour excès de pouvoir élargi, supposant par là que les arrêtés seront motivés. La Commission n'a pas osé adopter cette opinion, parce que l'objection de M. Marcel RÉGNIER était encore valable ici, et aussi parce que certains motifs doivent être cachés pour des raisons diplomatiques.

La proposition de loi de M. GOUIN fait intervenir le Conseil de préfecture interdépartemental pour ne donner, d'ailleurs, qu'un avis consultatif. M. le substitut FATOU est partisan de l'institution d'une commission de trois membres nommés par le ministre dans chaque préfecture.

sans avoir été préalablement entendu, ou appelé à fournir ses explications. Ce serait une « forme protectrice »... ; il y aurait désormais illégalité à la méconnaître... ».

(9) Séance de la Chambre du 19 Février 1935, *J. O.*, 20 Février 1935, Débats parlementaires, Chambre, p. 565.

L'étranger serait admis à faire valoir, assisté d'un avocat (et le besoin est pressant lorsqu'il ne connaît que sa langue maternelle), ses moyens de défense devant la Commission. Toutefois, cette Commission n'aurait toujours qu'un avis consultatif à rendre et ne statuerait pas en dernier ressort.

La Commission de la Société d'Etudes législatives a introduit, quant à elle, une distinction d'avenir (10) : d'une part, elle élimine l'institution de tout organe consultatif dans le but de permettre la célérité de l'exécution — et nous l'approuvons entièrement ;

D'autre part, elle oblige le Ministre à motiver sa décision quand l'étranger expulsé réside en France depuis plus de six mois.

(10) Nous n'entendons pas qu'elle est la seule puisque le décret-loi du 19 Novembre 1935 faisait une distinction semblable.

V. également les observations de M. Marcel PAON, Chef du service de la main-d'œuvre et de l'immigration agricoles, à la séance du 11 Avril 1935 du Comité français de droit international privé, p. 117 : « Notre point faible est de ne pas avoir une législation de l'immigration, établissant un statut précis pour les étrangers en France, tant en ce qui concerne l'admission que le séjour et l'expulsion... En tout état de cause, il est à désirer vivement que l'expulsion n'ait pas lieu pour des délits minimes ;

que sauf cas très graves, ou à moins de récidives, on n'expulse pas les étrangers appartenant à certaines catégories telles que les suivantes :

a) Etrangers mariés à des Françaises de naissance ayant conservé ou non leur nationalité d'origine ;

b) Françaises de naissance ayant perdu leur nationalité par le mariage ;

c) Etrangers pères et mères d'enfants français ;

d) Etrangers ayant en France des frères ou sœurs de nationalité française (Français d'origine ou naturalisés) ;

e) Etrangers de moins de 18 ans, nés en France ;

f) Etrangers résidant en France depuis plus de 10 ans ;

g) anciens soldats de la Légion étrangère ayant obtenu un certificat de bonne conduite...

que pour les apatrides non visés par les cas d'exemption précités et, à défaut de la possibilité d'exécution d'une mesure d'expulsion reconnue nécessaire, cette peine soit commuée en une autre.

M. BATTIFOL nous assure que cette mesure permettra à l'intéressé de se pourvoir devant le Conseil d'Etat quand il estimera que le Ministre n'a pas respecté l'obligation qui lui était imposée, soit que les motifs manquent en fait et que l'on puisse alors les qualifier de motifs controuvés, soit qu'ils constituent un détournement de pouvoir, en droit, c'est-à-dire non pas le simple fait, par exemple pour un préfet d'un département non frontière d'avoir pris un arrêté d'expulsion contre un étranger, mais celui d'avoir eu pour fin un intérêt autre que l'intérêt général, tel qu'un intérêt de jalousie ou de concurrence.

Quant à nous, nous sommes heureux que l'on assigne ce rôle au Conseil d'Etat et non pas aux juridictions répressives à l'occasion d'une infraction à l'arrêté, car celles-ci n'auraient pas une pleine liberté d'action. Et nous sommes sûrs qu'inspiré par la tendance nouvelle du législateur, le Conseil d'Etat ne craindrait pas de brimer au besoin l'administration, quand l'équité lui imposerait son verdict, et qu'il changerait dans son ensemble la physionomie du recours pour excès de pouvoir actuel. M. BATTIFOL s'étend sur les avantages de la restriction des garanties aux étrangers résidant en France depuis moins de six mois. N'ayant pas encore d'attaches sérieuses, ils ne méritent pas de protection particulière et, d'autre part, étant donné que c'est, en fait, parmi eux que l'on recrute la masse des expulsés, le nombre des recours réellement exercés au Conseil d'Etat serait faible. Il en énumère aussi certaines conditions : il serait suspensif, mais il ne serait pas utile que le Gouvernement puisse s'assurer de la personne de l'expulsé, puisque ce dernier aurait des attaches avec la France, et une situation régulière sous le rapport de la carte d'identité. En effet, l'étranger ne réside régulièrement en France, quand il y entre pour plus de deux mois, que s'il est pourvu de la carte d'identité. Et le délai de six mois, accordé à l'administra-

tion par la Commission lui permet de dépister facilement tous les cas qui ont essayé de déjouer la législation en vigueur.

Enfin, le délai demandé par le recours ne paralyserait sans doute pas la foudre administrative, puisque ce sont surtout les condamnés pénaux et les individus de récente arrivée que l'on veut chasser au plus vite. Quoiqu'il en soit, et malgré la satisfaction d'un souci de justice que M. BATTIFOL souligne fort bien, il a paru au législateur — et il nous semble aussi — que ce délai de six mois est trop court. Mais avant de procéder aux précautions qui doivent assurer l'exécution effective des arrêtés, citons pour mémoire deux organismes juridictionnels que l'on a proposés sans succès : le premier est la Chambre des mises en accusation, parallèlement au régime de l'extradition : on l'a trouvée sans doute trop libérale, « les tribunaux de l'ordre judiciaire assumant, par excellence, la défense du droit individuel » (11).

On a pensé aussi, tenant compte des frais que la consultation de la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel, souvent lointaine du lieu où il réside, peut entraîner pour l'intéressé, attribuer compétence au tribunal correctionnel statuant en Chambre du Conseil ; la proposition de M. MOUTET exige un avis favorable et motivé de la chambre du conseil du tribunal du chef-lieu d'arrondissement où l'étranger a sa résidence ou son domicile, et à défaut, du lieu où cette expulsion doit être prononcée. M. LEVEN, à la séance du 28 Mai 1938 du Comité français de droit international privé, s'élève contre ces solutions qui reviennent en pareille matière à la suppression de l'autorité gouvernementale. Quant à nous, nous estimons qu'une

(11) M. DONNEDIEU DE VABRES, rapport au Comité français de droit international privé, p. 61.

M. HUGUENEY s'élève violemment contre l'institution de la Chambre des mises en organe consultatif, *loc. cit.*, p. 108.

raison pratique empêchera tout succès dans ce sens : le pouvoir exécutif n'acceptera pas de faire passer une loi qui supprimerait son autonomie, et fera son possible, pour faire dormir les propositions dans les célèbres « cartons verts » de la Chambre ou du Sénat. Et nous croyons également qu'une administration puissante est une garantie nécessaire dans ces problèmes de droit public. Mais nous ne voulons pas nous étendre sur ce point déjà suffisamment élucidé.

§ 3. — EFFETS DE L'EXPULSION

Ces effets ont été notoirement insuffisants jusqu'ici quant à l'exécution des arrêtés d'expulsion et la sanction de leur inobservation.

1° *Exécution des décisions d'expulsion*

On a reproché au système d'avant 1938 d'être inefficace. L'étranger, qui aurait pu dans certaines conditions quitter le territoire, était retenu soit par des raisons de famille, ayant femme et enfants en France ; ou bien il est « un expulsé sans le sou » comme on en voit tellement, et il ne peut gagner les frais du voyage par son travail, sa carte d'identité étant supprimée, et partant, son droit d'être employé. Quand il a purgé une peine, le pécule réalisé est trop faible. Enfin l'apatride n'a aucun moyen, ni politique (il n'a pas de passeport) ni, la plupart du temps, financier, pour déguerpir. M. FATOU relève que dans le ressort de la Cour d'Aix, 2.556 condamnations ont été prononcées en 1936 et 1937 pour infraction à arrêtés d'expulsion : dans la circonscription pénitentiaire de Marseille, un quart des détenus provient de condamnations pour ce délit. Les différentes mesures déjà rencontrées essaient de vaincre les difficultés de la question de crédit et celles provenant de la réunion des pièces nécessaires

pour que l'expulsé apatride ne soit pas refoulé en France par les autorités des pays limifrophes. M. BATTIFOL, dans son rapport, parle d'un service à créer qui organiserait son voyage, et il préconise la naissance d'œuvres privées, comme les œuvres de patronage des libérés, aidée par l'administration ; cette œuvre pourrait même, au besoin, chercher à faciliter à l'étranger expulsé l'obtention de moyens d'existence dans son pays d'origine. Il propose encore que l'administration accorde un délai à l'expulsé, tout en lui laissant entre les mains sa carte de travailleur, pour lui permettre de réunir les fonds nécessaires à son rapatriement et à celui de sa famille. C'est une pratique qui a cours très fréquemment à l'heure actuelle.

Mais pour les apatrides et les réfugiés ayant droit d'asile, quelle solution prendre ? On ne peut absolument pas les refouler. Il faut donc trouver une mesure de sûreté d'ordre interne, qui ne soit pas une peine à proprement parler, mais qui assure la santé nationale avec autant de sécurité qu'une expulsion effective.

Un remède avait déjà été procuré par des lois anciennes, votées à propos des réfugiés politiques qui avaient fui les dissensions civiles de l'Espagne.

La loi du 21 Août 1832 investissait le Gouvernement de pouvoirs particuliers à leur égard. Elle l'autorisait à réunir ces étrangers dans une ou plusieurs villes qu'il désignerait : « Le Gouvernement », disait l'article 2, « pourra les astreindre à se rendre dans celles de ces villes qui leur sera indiquée, il pourra leur enjoindre de sortir du royaume s'ils ne se rendent pas à cette destination, ou s'il juge leur présence susceptible de troubler l'ordre et la tranquillité publics... ».

Le Gouvernement pouvait les faire partir s'il jugeait leur présence trop dangereuse et aussi bien les astreindre à résider « dans une ville particulière ». La loi du 1^{er} Mai 1834 vint apporter une sanction à ces dispositions, car la

loi de 1832 avait oublié de leur en donner une. Elle décidait que tout étranger qui n'obéirait pas à l'ordre qu'il avait reçu de sortir du royaume, ou qui, ayant été expulsé, rentrerait sans autorisation, serait puni d'un emprisonnement d'un mois à six mois, avec application possible de l'article 463 du Code pénal qui prévoit les circonstances atténuantes (12).

Ce système, abandonné depuis de longues années et qui revient, au fond, à la surveillance de haute police ou à l'interdiction de séjour, a été envisagé avec beaucoup de bienveillance par la doctrine récente. En effet, il ménage assez bien la liberté de l'apatride et il donne à l'administration un contrôle suffisant des actions nuisibles de l'individu. M. DONNEDIEU de VABRES lui reproche les défauts constatés dans l'expérience faite avec les délinquants de droit commun. M^e ROSENMARK, dans ses observations à la même séance du Comité français de droit international privé (13), s'en contente par élimination. Il trouve peu recommandable l'idée des camps de concentration, d'une « Tour de Babel » où des réfugiés politiques, les uns communistes, les autres monarchistes, échangeraient leurs opinions. Et il ne faut pas, selon lui, étendre le système de la transportation qui a donné des résultats déplorables. Pour notre part, nous n'admettons l'emploi de l'interdiction de séjour ou de l'astreinte à résidence, que pour les expulsés peu dangereux. La création du décret-loi de 1938 d'une double issue nous semble excellente (14).

(12) La pénalité prévue ne visait que les étrangers réfugiés et non les étrangers voyageurs, ni les étrangers vagabonds. V. notamment, MM. CHAUVÉAU et HELIE, *Théorie du Code pénal*, t. II, p. 326.

(13) Observations de M. ROSENMARK à la séance du 26 Février 1935, p. 82-83.

(14) Notons que, selon M. RUBINSTEIN, Membre de l'Office International du D^r NANSEN, l'expulsion est, en Angleterre, prononcée par le Home Office sur « recommandation for deportation » formulée par un juge. Or, les juges, quand il s'agit d'un apatride, déclarent

La relégation, remède sûr et définitif, a de nombreux partisans. Certains ont été effrayés par sa dureté et n'osent la proposer que dans les cas graves où l'individu s'est montré incorrigible ; par exemple, s'il n'est pas apatride, le récidiviste qui a été condamné plus de trois fois pour infraction à un arrêté d'expulsion. Il a l'avantage de ne plus encombrer l'administration, comme les camps de concentration, de soucis inutiles (15).

Le dernier remède possible est celui des camps de concentration, ou camps de travail (16). On parque les réfugiés ou les apatrides dans un lieu désigné, cerné d'une barrière de fils de fer barbelés ; ils sont nourris par l'administration, logés et habillés par elle, et ils exécutent des travaux qu'elle organise. La plupart du temps ce sont des travaux de terrassement. Ils ont liberté de circulation à l'intérieur de l'enceinte et n'ont pas le droit de sortir. La

qu'ils ne peuvent faire une « recommandation for deportation » parce qu'il n'y a pas de pays où X pourrait être envoyé. Alors le Home Office soumet l'apatride, s'il est considéré comme dangereux, à l'obligation « de faire acte de présence journallement ou chaque semaine à la police » ce qui le place sous la surveillance comme l'astreinte à résidence.

(15) A la séance du 26 Février 1935 du Comité Français de droit international privé, p. 67, M. ROGER, Juge au tribunal de la Seine approuve la transportation dans une colonie, par exemple en Afrique occidentale, au Soudan, au Sénégal, où on leur donnerait du travail, des exploitations à déchiffrer, car de deux choses l'une : « ou les expulsés ne voudront pas faire un effort et se réhabiliter, et tant pis pour eux si leur vie misérable et le climat amènent leur fin prématurée ; nous n'aurons pas beaucoup à le regretter ; ou au contraire, ils se mettront, en émigrants sérieux, à travailler et alors, le bénéfice sera double, on débarrasse la France de ces indésirables et on les réhabilite par le travail ».

(16) M. DONNEDNIEU DE VABRES. — *Loc. cit.*, p. 61 ; M. BATTIFOL dans son rapport à la Société d'Etudes législatives, indique que la Commission n'a pas voulu insérer le choix d'une mesure dans son projet de loi, mais qu'il estime préférable l'envoi aux colonies ou au moins dans une colonie déterminée. Les expulsés pourraient quitter la colonie à condition de justifier d'une destination autre que la France.

France pratique fréquemment cette mesure, notamment à la suite des récents événements d'Espagne, ou en temps de guerre contre les individus suspects de nationalité ennemie. Le défaut de ces camps de travail est l'ennui d'une surveillance constante de l'organisation du travail, et surtout l'impossibilité d'y astreindre les expulsés définitivement. Il ne faut pas que l'expulsion se mue en peine véritable. Comment l'en empêcher ici ? Certes l'interdiction de séjour ou la surveillance de haute police, ne sont pas des peines car l'expulsé qui les subirait, jouirait d'une liberté de mouvements relative. Mais celle-ci n'est qu'illusoire dans un camp de concentration, et il faut prévoir un terme à sa durée (17). Notons aussi l'objection poétiquement relevée par M^e ROSENMARK : Ces réfugiés risquent de devenir des foyers d'infection et de troubles. — Enfin, un grave inconvénient aux deux dernières mesures : elles rendent la France aussi impopulaire à l'étranger que le régime de la loi de 1849 : on l'accusait en effet, dans la presse espagnole, d'exploiter comme des nègres, ces réfugiés républicains qui étaient venus sur son sol par centaines de milliers. Evidemment, c'est une calomnie grossière d'une hospitalité qui aurait dû exciter l'admiration générale. Mais nous suggérons seulement l'impression défavorable suscitée par ce mot de « camp de concentration ».

Tel est l'aménagement pratique des succédanés de l'expulsion, pour ceux qui ne peuvent quitter le territoire, c'est-à-dire les réfugiés et les apatrides. Encore, faut-il montrer l'impossibilité de sortie et nous connaissons la sévérité de la jurisprudence sur ce point. Le projet rédigé par la Société d'études législatives exigeait, pour condam-

(17) M. NIBOYET, *Traité*, T. II n° 666 voit « la véritable solution dans la création de camps de concentration où seraient groupés les individus d'après leur état plus ou moins nocif mais avec aussi un espoir d'une absolution rachetée au prix d'une conduite exemplaire ».

ner le prévenu qui aurait établi qu'il ne peut ni regagner son pays d'origine, ni pénétrer dans les pays limitrophes de la France, que le ministère public justifie qu'il existe un pays dans lequel il peut juridiquement et matériellement se rendre. Les garanties de défense préalables à la mesure rendaient d'ailleurs cette précaution presque inutile ; elle consistait tout simplement à interpréter rationnellement la notion de force majeure et l'administration de la preuve en droit pénal.

2° Sanction de l'infraction à l'arrêté d'expulsion

Le régime de 1849 n'est plus assez menaçant pour sauvegarder les nécessités de l'ordre public, depuis que la France abrite trois millions et demi d'étrangers. Les auteurs reconnaissent ce défaut, mais aujourd'hui il a été corrigé par la législation présente à tel point que M. NIBOYET, à la séance du 26 Février du Comité de droit international privé, déplore qu'au lieu de s'attacher à la solution des difficultés de l'expulsion des apatrides et des réfugiés qui ne peuvent sortir, le gouvernement cherche seulement à rendre les sanctions plus lourdes. En effet, la proposition de loi de 1934 du Gouvernement, la loi de 1935, la proposition de loi de M. Louis ROLLIN sont en ce sens (18).

Mais la Commission de la Société d'études législatives envisageait encore, au début de 1938, deux réformes qui avaient été passées sous silence :

En premier lieu, on pourrait, dit M. BATTIFOL, sanctionner plus strictement les infractions en facilitant la preuve de la décision d'expulsion, jugement ou arrêté, qui devrait

(18) N° 3.117, Chambre des Députés, Année 1937, annexe au procès verbal de la 2^e séance du 19 Novembre 1937.

être mentionnée sur le casier judiciaire (19). En effet, il est très difficile, quand l'on poursuit un étranger, de savoir s'il a fait l'objet d'un arrêté. Il propose également d'y faire figurer les jugements de déchéance de la nationalité française.

En second lieu, on pourrait aggraver la peine en cas de récidive, et nous verrons que les réformes actuelles sont suffisantes sur ce point. La Commission s'était arrêtée à la suppression des circonstances atténuantes.

§ 4. — L'ASPECT INTERNATIONAL DU PROBLÈME

Il semble à première vue que le problème de l'expulsion comporte un aspect international qui devrait dominer les solutions de droit interne tout particulièrement pour les apatrides. En effet, les apatrides présentent des caractères identiques en droit public, dans tous les pays où ils se trouvent. En partant d'un point de vue plus général, on voudrait leur créer un statut international, des pièces d'identité et un organe de secours et de centralisation internationale. Le bel effort de la S.D.N. aboutit à la création de ce certificat d'identité Nansen qui tient lieu de passeport et qui aurait dû, à lui seul, permettre l'exécution effective des mesures d'expulsion. — Précision d'avantage : l'effort devrait se porter d'une part sur le régime de l'expulsion, d'autre part sur son exécution.

1° *Régime de l'expulsion.* — Dès l'abord, les empêchements à l'adoption d'une loi interne uniforme se sont fait sentir, et le Haut Commissariat de la S.D.N. a dû formu-

(19) La loi du 5 Août 1899 sur le casier judiciaire, a prescrit, il est vrai, la mention des arrêtés d'expulsion. Néanmoins, la Commission le rappelle car les prescriptions édictées ont été jusqu'ici trop rarement observées.

ler sous forme de simples recommandations, le régime qu'il avait combiné. Le texte de la Convention sur le statut international des réfugiés n'a pas eu davantage de succès et les résolutions du Conseil d'administration de l'Office international Nansen, notamment celle du 31 Octobre 1934, sont de plus en plus angoissées. Aussi, la Doctrine récente essaie de formuler certains principes que tous les Etats adopteraient sans compromettre cependant leur loi nationale dans les dispositions qui leur sont compatibles.

M. DONNEDIEU de VABRES consacre la seconde partie de son exposé sur l'expulsion à la séance du 26 Février 1935 du Comité français de droit international privé, à soutenir cette conception. Pour lui, il faut unifier, tout d'abord, le régime de l'expulsion quant à ses conditions, à sa procédure et à sa sanction. Cette unification, nous dit-il, peut résulter d'accords internationaux. Un pas important serait accompli, croit-il, si les Etats s'engageaient, dans leur pratique de l'expulsion, à observer certaines règles que les principes du droit international leur ont dictées. Il a eu l'honneur de les soumettre au Bureau International pour l'unification du droit pénal et ils ont eu l'agrément du Bureau.

Ils sont les suivants :

« a) Un Etat n'a pas le droit d'exclure de son territoire, par expulsion ou par refoulement, ses propres sujets. Seront assimilés à des sujets, les étrangers dont le conjoint ou les enfants appartiennent à la nationalité de cet Etat, ou qui lui ont rendu, dans le passé, de grands services à préciser. Ainsi, lorsqu'il s'agit de la France, les étrangers qui ont combattu sur le front français ou qui ont servi pendant cinq ans dans la légion étrangère.

b) Un Etat n'a pas le droit d'exclure de son territoire, par expulsion ou par refoulement, les étrangers qui, ayant

été condamnés par ses tribunaux, se sont soustraits, en tout ou en partie, à l'exécution de leurs peines.

c) L'expulsion ne devant pas être une expulsion déguisée, l'Etat qui expulse ne doit pas diriger l'étranger vers la frontière d'un pays où il est l'objet de poursuites, même de poursuites pour une infraction de droit commun, même si ce pays est celui dont l'intéressé relève par sa nationalité. A plus forte raison, cette règle s'impose-t-elle si la poursuite a pour cause un délit politique ou si elle est inspirée par des motifs d'ordre politique.

d) Lorsqu'un apatride, dont l'expulsion est envisagée, a une longue durée de séjour antérieur dans un pays étranger, ou encore lorsque sa femme ou ses enfants se rattachent, par leur nationalité, à ce pays, j'estime que c'est de préférence vers ses frontières que l'expulsé doit être dirigé.

e) Sous réserve des observations précédentes, aucun Etat n'est tenu de conserver sur son territoire des éléments dangereux pour son ordre public. »

M. DONNEDIEU de VABRES ajoute que ces principes supposent, pour être appliqués, l'exercice d'un contrôle judiciaire sur le régime de l'expulsion. Et ils détermineraient : « un rapprochement de ces deux institutions qui concernent l'une et l'autre, le sort des étrangers réfugiés : l'expulsion et l'extradition. L'une et l'autre seraient soumises à des principes, sauvegarde du droit individuel. L'une et l'autre revêtiraient un caractère judiciaire »

Nous ne pouvons qu'admirer le souci de justice et de rigueur théorique de l'exposé de M. DONNEDIEU de VABRES. Si ces principes ne sont pas adoptés jusqu'ici, c'est parce que la coopération juridique internationale, encore bien imparfaite, rencontre des obstacles irrationnels. Aux heures

de discorde que nous vivons, ils indiquent clairement la marche à suivre dans l'avenir (20).

2° *L'exécution de l'expulsion.* — Il y aurait lieu, pour faciliter le problème de l'exécution de l'expulsion, de répartir la charge des réfugiés entre les Etats de façon équitable par la conclusion d'accords. Tel est le deuxième remède de M. DONNEDIEU de VABRES. Il se demande si cette répartition pourrait être opérée en s'inspirant de circonstances de fait, telles que la population de chacun des pays intéressés, sa situation économique ou démographique ; si la S.D.N. serait propre à ce rôle de centre triage.

En plus de la répartition des charges, ne pourrait-on créer, pour assurer l'exécution des arrêtés, des accords bilatéraux ? Nous verrons les efforts que l'on a réalisés en ce sens. Pour notre part, nous ne croyons pas que des conventions internationales entre Etats puissent faciliter dans tous les cas ce départ de l'apatride pour une autre terre hospitalière. Nous croyons davantage en l'œuvre des comités privés, tels que celui du rapatriement des réfugiés arméniens, pour s'entendre avec les autorités étrangères et remplacer la protection consulaire qui fait défaut aux réfugiés. Une mesure de droit interne pourrait peut-être réaliser plus de progrès que l'on n'a accompli jusqu'ici (21).

(20) La Conférence internationale pour l'unification du droit pénal tenue en 1938 au Caire, a établi un texte pour partie de loi interne et pour partie, un texte de convention : *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal comparé*, 1938, p. 278.

(21) Le protocole de la Haye du 2 Avril 1930 relatif à l'apatride n'a pas été ratifié par la France. Il assurait pourtant une solution pratique de l'expulsion des apatrides.

Si un individu, dit le protocole, après être entré en pays étranger, a perdu sa nationalité, et n'en n'a pas acquis d'autre, l'Etat dont, en dernier lieu, il possédait la nationalité, est tenu de le recevoir à la demande du pays de séjour, lorsque l'intéressé a subi une condamnation à un mois de prison au moins.

Mais il n'aurait, en toute éventualité, qu'une application limitée. Il se limite à des individus condamnés, il ne prévoit pas les difficultés de rapatriement, il est inapplicable aux réfugiés politiques.

Tel étant l'état de la doctrine, nous sommes naturellement amenés à exposer les nouvelles interventions législatives.

SECTION II. — LES MODIFICATIONS ACTUELLES DU REGIME ET DE L'EXPULSION

Le régime actuel de l'expulsion est régi par des décrets-lois de 1938 :

Le décret-loi du 2 Mai 1938 sur la police des étrangers (22).

Le décret-loi du 14 Mai 1938 sur le séjour des étrangers en France.

Le décret du 2 Mai, sur la carte d'identité des étrangers et la modification des tarifs.

Le décret du 17 Juin 1938, modifiant l'article 11 du décret du 2 Mai 1938 sur la police des étrangers. Il fixe son sens et sa portée relativement aux étrangers astreints à résidence.

Le décret-loi du 12 Novembre 1938, relatif au contrôle de l'accès sur le territoire français et la création de brigades de gendarmerie.

Le décret-loi du 12 Novembre sur le domicile et la résidence des étrangers, ou plus exactement, les conditions dans lesquelles ils peuvent bénéficier des droits subordonnés à l'existence d'un domicile ou d'une résidence (Titre I), le mariage des étrangers (Titre II), la modification des règles relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité française (Titre III) et les nouvelles mesures concernant les étrangers indésirables (Titre IV).

(22) *Journal Officiel*, 3 Mai et 15 Mai et Rectificatif du 16 Mai, p. 5533, 17 Mai ; *Journal Officiel* 1^{er} Juillet, 13 Novembre ; *Revue*, p. 327 et suiv., 559 et suiv., 563 et suiv., 682, 684 et suiv. et p. 700.

Le décret du 18 Octobre 1938 est relatif aux conditions d'entrée des étrangers sur le territoire français.

Les principaux décrets-lois sont ceux du 2 Mai 1938 (modifiés par le décret du 17 Juin) et du 12 Novembre qui ont changé l'aspect de la question de l'expulsion. Le Rapport au Président de la République qui les précède marque nettement ce point de vue. Le Gouvernement n'entend pas instituer une politique de méfiance et d'hostilité à l'égard des étrangers, mais se montre inflexible pour réprimer ceux d'entre eux qui manquent à leur devoir d'hospitalité.

« Le nombre sans cesse croissant d'étrangers résidant en France impose au Gouvernement, investi du pouvoir législatif dans un domaine nettement défini » (Il fait allusion à la loi du 13 Avril 1938 autorisant le Gouvernement à prendre par décret toutes dispositions ayant force de loi pour faire face aux dépenses nécessitées par la défense nationale et redresser les finances et l'économie de la nation), « d'édicter certaines mesures que commande impérieusement le souci de la sécurité nationale, de l'économie générale du pays et de la protection de l'ordre public.

« Il convient d'indiquer, dès l'abord, — et pour bien marquer le caractère du texte qui est soumis à votre haute approbation, — que le présent projet de décret-loi ne modifie en rien les conditions régulières d'accès sur notre sol, qu'il ne porte aucune atteinte aux règles traditionnelles de l'hospitalité française, à l'esprit de libéralisme et d'humanité qui est l'un des plus nobles aspects de notre génie national.

« La France reste toujours largement ouverte à qui vient chez elle, recueillir les enseignements de ses richesses intellectuelles et morales, visiter ses sites incomparables, apporter fraternellement sa contribution au travail de la nation. Elle reste toujours aussi largement ouverte à la pensée, à l'idéal persécutés qui lui demandent asile, à

la condition, toutefois, qu'il ne soit pas fait du titre respectable de réfugié politique un usage illégitime qui serait un abus de confiance, et qu'une conduite exempte de tout reproche, une attitude absolument correcte vis-à-vis de la République et de ses institutions, soient l'inflexible règle pour tous ceux qui bénéficient de l'accueil français.

« Cet esprit de générosité envers celui que nous nommerons l'étranger de bonne foi trouve sa contrepartie légitime dans une volonté formelle de frapper désormais de peines sévères tout étranger qui se serait montré indigne de notre hospitalité. »

Nous constatons enfin ce départ entre les étrangers qui méritent la bienveillance administrative et les étrangers de mauvaise foi qui doivent en être privés.

Le problème de l'expulsion trouve sa véritable place car il est inséré dans un texte général qui aménage le statut des étrangers. Les deux aspects dont parle M. ANCEL à la séance du 23 Mai 1938 du Comité français de droit international privé, celui en droit pénal et celui publiciste ou administratif de l'organisation et de la réglementation de l'expulsion ne sont plus envisagés qu'à la lumière du troisième qui touche les droits des étrangers. M. ANCEL disait que l'on n'entendait protéger dans toutes les réformes imaginées, que des catégories spéciales d'individus, l'étranger de bonne foi, le réfugié politique de bonne foi, et tel est précisément le but du législateur qui propose une distinction que nous analyserons en même temps que celle amorcée par notre décret-loi. Nous disions plus haut que les conditions supplémentaires de légalité que l'on veut attacher aux mesures d'expulsion ne sauraient devenir effectives que si elles sont contrôlées par une juridiction quelconque, mais que le pouvoir exécutif fera son possible pour ne point laisser passer une loi qui menacerait son autorité discrétionnaire. Peut-être celui-là serait-il plus tolérant si l'on posait la question sous l'aspect du

statut des étrangers ? Le décret-loi nous apprendra combien cette attente est difficile à satisfaire. Quoiqu'il en soit, ces passages du rapport nous fixent déjà quant à la politique générale du Gouvernement. Il ne s'agit plus de « bouter l'étranger hors de France » comme certains le voudraient. Mais les faits sont là, il y a des étrangers en grand nombre, il faut reconnaître leur existence et la nécessité de leur établissement sur le territoire.

L'exposé indique ensuite les mesures entreprises :

« Et tout d'abord la France ne veut plus chez elle d'étrangers « clandestins », d'hôtes irréguliers : ceux-ci devront, dans le délai d'un mois fixé par le présent texte, s'être mis en règle avec la loi ou, s'ils le préfèrent, avoir quitté notre sol. »

Il faudra donc refouler ou expulser ces indésirables. Il s'institue, en quelque sorte, un double degré de protection : le refoulement au premier degré avec un système d'exécution particulier ; au second, l'expulsion. Mais assurer l'exécution de ces mesures, c'est se préoccuper des cas où elles sont rendues impossibles par des obstacles d'ordre matériel ou juridique, le manque d'argent, l'absence de passeport, etc...

« C'est ainsi », dit l'exposé, « que dans une pensée d'ordre et de sécurité, qui domine les dispositions ci-dessous, nous avons cru devoir faire disparaître ce que nous appellerons le « non délit impossible ». Il peut, en effet, se produire, le cas est plus fréquent qu'on ne le croit généralement », — (allusion ironique, sans doute, à la sévérité de la Cour de Cassation !), — « qu'un étranger frappé par un arrêté d'expulsion se trouve hors d'état d'obtenir le visa étranger qui lui permettrait de quitter notre pays et d'aller ailleurs : contre sa volonté, il se trouve en état de délit permanent, ce qui constitue évidemment une situation inadmissible. »

Voici la reconnaissance tant réclamée de l'impossibilité

de franchir la frontière. Le décret-loi, conscient des difficultés pratiques dont la Jurisprudence, figée dans son respect de l'autorité administrative, n'avait osé tenir compte, institue les succédanés de l'expulsion.

Quant au régime lui-même, dont les passages de l'exposé relatifs à la distinction des bons et mauvais étrangers faisaient prévoir des modifications sensibles, il en est question en ces termes : « L'article 10 apporte une innovation considérable par sa portée morale : si cette sécurité nationale, si l'ordre public ne sont pas directement en jeu, tout étranger n'ayant subi aucune condamnation de droit commun et ne trouvant en situation régulière, mais dont l'éloignement de notre sol aura paru désirable, sera avisé à l'avance de la mesure qui peut être prise contre lui, et pourra, s'il en exprime le désir, être personnellement entendu ».

Enfin des mesures de précaution pour faciliter le contrôle administratif sont édictées concernant les logeurs, les officines et individus louches qui font trafic de fausses pièces, l'usage par un étranger d'une fausse identité.

Le décret du 17 Juin 1938 apporte cette précision, que les succédanés de l'expulsion étant réservés par l'article 11 en ces termes : « Ne sera pas assujetti aux dispositions des articles 8 et 9 », cette restriction « ne peut que viser l'application effective des mesures d'éloignement prises à l'encontre d'étrangers dans l'impossibilité de déférer et non pas toucher au droit d'expulsion elle-même ». Il nous paraît que cette interprétation était évidente, et nous ne comprenons pas bien l'utilité de la rectification.

Le décret du 12 Novembre, qui assujettit les droits découlant du domicile à certaines conditions, n'apporte pas de modification de principe au régime de l'expulsion.

Le décret-loi du 14 Mai ne vise pas en réalité l'expulsion mais les conditions à l'obtention de la carte d'identité

et les sanctionne par le refoulement (il a été modifié par celui du 18 Octobre).

Ceux du 2 Mai et du 12 Novembre renforcent la surveillance des frontières : le Rapport au Président de la République française au sujet du décret du 2 Mai nous éclaire sur leur intention :

« Le décret sur la police des étrangers exige pour sa mise en application un renforcement de la surveillance des étrangers, tant à leur entrée aux frontières que pendant leur séjour sur le territoire national. Il doit permettre un nombre important d'expulsions d'étrangers indésirables se trouvant dans des situations irrégulières en France. »

« Pour exécuter les dispositions de ce décret-loi et pour qu'il prenne ainsi son plein effet, pour que l'arme que présente ce nouveau texte contre les indésirables et tous éléments troubles qui trop souvent tiennent la vedette dans nos journaux, il est indispensable... que soient renforcés d'urgence nos services de surveillance des frontières. »

§ 1. — LES MESURES DE PRÉCAUTION

1° *Le premier contrôle s'institue à l'entrée*

A. *Le décret-loi du 14 Mai 1938* dit dans son article 2, § 2 (modifié par le décret du 18 Octobre) :

« 2. Pour être admis à pénétrer régulièrement sur le territoire français tout étranger doit posséder, selon le groupe auquel il appartient de par sa nationalité, l'un ou l'autre des documents suivants :

Premier groupe. — Doivent être munis d'une carte d'identité officielle avec photographie, soit d'un passeport national valable (ou périmé depuis moins de cinq ans), les ressortissants belges, luxembourgeois.

2° groupe. — Doivent être munis d'un passeport national valable et non périmé au moment de leur entrée en France,

mais sans visa consulaire, les ressortissants brésiliens, cubains, danois, finlandais, britanniques (y compris les sujets des territoires britanniques d'outre-mer, possédant la qualité de « *british subjects* »), irlandais, japonais, lichstensteinois, mexicains, norvégiens, hollandais, portugais, siamois, suédois, suisses, uruguayens.

Les ressortissants suisses sont toutefois, par exception lorsqu'ils viennent en France pour moins de deux mois, dispensés de présenter un passeport national et autorisés à produire seulement soit « un permis de conduire » officiel suisse, soit un passeport périmé depuis moins de cinq ans comme les ressortissants des pays compris dans le premier groupe.

3^e groupe. — Doivent être munis d'un passeport national revêtu du visa consulaire français, les ressortissants de tous les pays qui ne sont pas énumérés dans les deux groupes précédents. »

Pour les étrangers sur le passeport desquels le visa est exigé, celui-là est subordonné à l'autorisation du Ministre des Affaires Etrangères qui transmet la demande au Ministre de l'Intérieur pour qu'il procède à son instruction. Cette instruction devient une simple formalité pour les étrangers de passage, mais se prolonge si le séjour projeté est définitif, et doit permettre à l'individu de travailler en France.

B. *En second lieu, pour empêcher la pénétration en fraude*, les frontières sont l'objet d'une surveillance accrue, grâce à la création d'un personnel spécialisé : décrets des 2 Mai et 12 Novembre : Article 1 du décret du 12 Novembre : « Des formations de gendarmerie spécialisée dans la surveillance des frontières sont créées sous la dénomination de : « brigades de gendarmerie frontière ». » Les frais occasionnés par ce personnel ont été couverts par l'élévation du coût de la carte d'identité et des taxes

annexes (elle est portée à 400 francs pour les étrangers ordinaires), le taux des pénalités applicables en cas de retard dans les demandes de délivrance ou de renouvellement de carte a été majoré dans la même proportion.

C. La sanction de ces règles a été très sévèrement fixée par le décret du 2 Mai, article 2 : « L'étranger qui aura pénétré en France irrégulièrement, clandestinement, ou non muni de ces documents revêtus des timbres et visas réglementaires, sera passible d'une amende de 100 à 1.000 francs et d'un emprisonnement de un mois à un an.

Art. 4. — « Tout individu qui par aide directe ou indirecte aura facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irrégulier d'un étranger, sera puni des peines prévues à l'article précédent » (Ce sont les peines de l'article 1).

Ces conditions rigoureuses eussent suffi, à elles seules, à opposer à l'entrée des réfugiés politiques et des apatrides, un obstacle invincible. La France ne voulant pas renier ses traditions hospitalières, le décret-loi adoucit la sévérité de sa politique à leur égard.

Art. 2. — « Toutefois, avant toute poursuite à engager en vertu des paragraphes précédents, les réfugiés politiques qui auront à leur entrée en France, au premier poste frontière, revendiqué cette qualité dans les formes et conditions qui seront déterminées, feront l'objet d'une enquête administrative sur le vu de laquelle le Ministre de l'Intérieur statuera. »

Cette enquête pourra aboutir dans un sens défavorable au réfugié : dans ce cas, il sera refoulé à nouveau à la frontière. Mais la plupart du temps, il sera admis à résider librement s'il ne cause pas d'ennuis aux autorités. Si le réfugié politique est entré sur le territoire avant le décret-loi de 1938, quel est son sort ? M. LEVEN pensait qu'il fallait lui laisser la faculté de faire encore cette

déclaration et il semble que l'administration ait agi ainsi (23).

*2° Le contrôle et le recensement
des étrangers résidant en France est toujours assuré
grâce à l'institution de la carte d'identité
qui a été créée par le décret du 31 Mars 1917*

Art. 1^{er} du décret du 2 Mai. — « Tout étranger qui séjourne en France plus de deux mois doit être titulaire d'une carte d'identité d'étranger ou de tourisme demandée et délivrée dans les conditions d'âge, de délais et de formes fixées par voie réglementaire.

« Le délai de deux mois peut être modifié par décret.

« Tout étranger doit, pour entrer en France, être muni des documents exigés par les conventions internationales en vigueur et tous textes réglementaires. »

Elle permet d'identifier à tous moments, les étrangers qui sont saisis par la police et de suivre leurs déplacements grâce à deux dispositions qui complètent cet article.

Art. 5. — « Les étrangers possédant les pièces justifiant qu'ils sont en règle avec la législation les concernant, doivent en être porteurs de manière à pouvoir les présenter à toute réquisition sous peine d'une amende de 5 à 15 frs. »

Art. 7. — « Tout étranger autorisé à séjourner en France changeant de domicile ou de résidence, même dans les limites d'une même commune si celle-ci compte plus de 10.000 habitants doit faire connaître sa nouvelle adresse en faisant viser sa carte d'identité au départ et à l'arrivée au commissariat de police, ou à défaut à la mairie, sous peine d'une amende de 16 à 1.000 francs.

« Ces dispositions ne sont pas applicables aux titulaires

(23) Travaux du Comité Français de droit international privé, 1938, p. 113.

de la carte de tourisme et à ceux qui ne font pas en France un séjour dont la durée les astreint à demander la délivrance d'une carte d'identité. »

Par ces mesures, l'étranger est obligé, sous peine d'amende, de porter constamment sur lui sa carte d'identité et surtout de faire des déclarations concernant ses déplacements au Commissariat de police. Il est à espérer que cette dernière obligation sera respectée : la sévérité de la peine y contribuera : M. ARMINJON en constatait récemment l'opportunité au Comité français de droit international privé (24) et regrettait la non application du décret Floquet qui obligeait les étrangers à faire une déclaration à la fin d'un certain délai.

Pour être plus sûr des changements de domicile, le décret-loi ajoute encore que les personnes qui hébergent des étrangers doivent signaler ceux-ci au Commissariat de police du quartier ou de la commune dans laquelle il résidera ou, à défaut, de la mairie.

Art. 6. — « Toute personne logeant ou hébergeant un étranger en quelque qualité que ce soit, même à titre gracieux, ou louant des locaux nus à un étranger devra, dans les 24 heures de l'arrivée ou de la location pour les hôteliers, logeurs et gérants responsables de pensions de famille et dans les 48 heures au plus pour les particuliers, en faire la déclaration au Commissariat de police du quartier ou de la commune dans laquelle résidera l'étranger (ou à la gendarmerie ou à défaut à la mairie).

« Les infractions à cette obligation seront punies d'une amende de 5 à 15 francs sans préjudice des poursuites qui pourront être intentées en application de l'article 4 du présent décret-loi et des mesures d'expulsion qui pourront

(24) La loi du 27 vendémiaire an VII poursuivait le même but, mais était tombée en désuétude.

être prises à l'encontre des logeurs de nationalité étrangère, qu'ils soient professionnels ou particuliers. »

Ces règles nombreuses dont l'exécution est garantie par l'institution de peines fort lourdes, le décret-loi, dans un article 13 final, ne permet pas de les alléger par l'application de la loi du 26 Mai 1891 relative au sursis ou l'admission des circonstances atténuantes. Elles ont aussi une protection administrative, celle du refus ou du retrait de la carte d'identité prévu par le décret-loi du 14 Mai 1938. Elle équivaut au refoulement, expulsion sans forme qui a été pourvu de règles spéciales et que nous comparons au régime nouveau de l'expulsion.

§ 2. — LE RÉGIME DE L'EXPULSION

1° *Le refoulement.* — Avant le décret-loi de 1938 le refoulement avait pour caractère spécial d'être exempt de formes : c'était une interdiction de pénétrer sur le territoire, ou une injonction d'en sortir qui ne se présentait pas sous l'apparence d'un acte administratif précis, tel que l'arrêté du Ministre ou du Préfet. Mesure de police immédiate et discrétionnaire contre les étrangers entrés en fraude, il n'avait de légitimité que pour les étrangers qui venaient d'arriver, ou ne comptaient pas rester longtemps en France. Et en raison de ce fait, on ne songeait nullement à le réglementer.

Les décrets-lois changent son aspect quand il accompagne le retrait ou le refus de délivrer ou de renouveler une carte d'identité.

Art. 2 du décret du 2 mai, § 3. — « Celui auquel la carte d'identité aura été refusée ou retirée et qui, malgré ce refus ou ce retrait, sera trouvé séjournant sur le territoire ou celui dont la situation n'aura pas fait l'objet d'une régularisation administrative, sera puni d'une amende de 100

à 1.000 francs et d'un emprisonnement de un mois à un an.

« Cet étranger sera en outre, à l'expiration de sa peine, expulsé du territoire français par le Ministre de l'Intérieur. »

L'article 3 du décret du 14 Mai déclare par ailleurs que ce retrait ou ce refus dépendent du bon vouloir de l'administration : si elle estime que l'étranger offre des garanties suffisantes (et le décret ne précise par lesquelles : ce sont sans doute des indices d'honnêteté et de bonne conduite), elle la lui refusera. A l'égard des apatrides, il est intéressant de rapprocher les termes de l'instruction du 10 Juin 1937 sur le service militaire des individus sans nationalité ; elle rappelle la bienveillance dont ils sont l'objet en tous domaines et fait allusion sans doute à leur traitement dans les demandes de cartes d'identité ; la préfecture les leur accorde avec facilité et n'opère pas de retraits de cartes abusifs.

Voici le texte de l'article 3, § 5 :

« Elle peut être refusée à tout étranger dont les motifs de séjour en France ne paraissent pas justifiés, à celui qui a négligé de se conformer à la réglementation en vigueur ou qui, après enquête, ne paraît pas offrir les garanties désirables.

« Elle peut, de même, être retirée à celui qui cesse d'offrir ces garanties.

« Dans ces deux cas, l'intéressé doit obligatoirement quitter le territoire dans le délai qui lui est imparti.

« Si, après expiration du délai, sa présence est à nouveau constatée en un point quelconque du pays, il fait l'objet d'un arrêté d'expulsion sans préjudice des sanctions prévues à l'article 2 du décret-loi du 2 Mai 1938. »

Art. 6 in fine. — « Le Préfet apprécie le bien fondé des

demandes de prolongation qui lui sont présentées et rejette celles qui ne lui semblent pas justifiées. »

Le refoulement ainsi sanctionné reste un acte de police. Et l'infraction qui consiste à demeurer sur le territoire quand la carte d'identité a été retirée, est un délit conventionnel, qui exclut toute bonne foi de la part du délinquant (25).

Il ne semble pas, car l'expression du décret-loi est très précise, qu'il faille étendre au refoulé les garanties éventuelles accordées à l'expulsé par l'article 11. Toutefois, en cas d'impossibilité démontrée de quitter le territoire, il faudrait utiliser les succédanés de l'expulsion.

La Société d'Etudes législatives, dans le projet élaboré après les décrets-lois de 1938, a estimé, nous dit le rapporteur, M. ANCEL, que les pouvoirs de l'autorité administrative devaient être entièrement conservés en cette manière. Dans les cas exceptionnels où l'expulsion elle-même est soumise à des conditions particulières, le texte prévoit que les étrangers de cette catégorie auront le droit de ne plus se voir retirer leur carte d'identité par mesure de police, ils ne peuvent être mis en demeure de quitter la France que par un arrêté d'expulsion dans les formes requises.

§ 2. — L'ORGANISATION DU RÉGIME

L'article 8 du décret-loi édicte : « Le Ministre de l'Intérieur pourra, par mesure de police en prenant un arrêté d'expulsion, enjoindre à tout étranger domicilié en France ou y voyageant, de sortir immédiatement du territoire français et de le faire conduire à la frontière.

Dans les départements frontière, le préfet aura le même

(25) GABOLDE. — *Les Lois nouvelles*, 1938, I, p. 89 ; NIBOYET. — *Traité de droit international privé*, 11, n° 655.

droit à charge d'en référer immédiatement au Ministre de l'Intérieur. »

Art. 10. — « L'étranger à même de justifier qu'il est entré en France dans des conditions régulières, qu'il n'a encouru aucune condamnation correctionnelle ou criminelle de droit commun, auquel l'autorisation de séjour aura été accordée par la délivrance d'une carte d'identité de validité normale, ne pourra être expulsé qu'après avoir été entendu personnellement par un délégué du préfet s'il en manifeste le désir.

Un procès-verbal constatant les explications et justifications de l'intéressé sera dressé et transmis au Ministre de l'Intérieur.

L'étranger aura huit jours, à partir de la notification de la mesure administrative envisagée à son encontre, pour exercer le droit qui lui est donné par le présent article.

Cette procédure ne sera pas applicable si la mesure d'éloignement est provoquée par des motifs touchant à l'ordre public ou à la sécurité nationale dont le Ministre de l'Intérieur ou les préfets des départements restent seuls juges. »

Dans ce texte, deux points à noter :

1° L'affirmation du pouvoir du Ministre d'expulser tout étranger qui se trouve en France. C'est la répétition du principe de la loi de 1849 et il a sa valeur, car il est la négation, par là-même, de toute tentative de supprimer ce pouvoir au profit des autorités judiciaires.

Les mots « Conduire à la frontière » ont une importance significative : dorénavant les termes de la loi devront être présents à l'esprit de la police, elle devra se charger de mener l'expulsé jusqu'à la frontière du territoire.

Les pouvoirs du préfet sont étendus : auparavant, ils ne concernaient que les étrangers non résidants ; aujour-

d'hui, ils portent sur tous les étrangers dans les départements frontières.

2° L'étranger qui est entré en France dans des conditions régulières, c'est-à-dire muni d'un passeport, au besoin revêtu du visa consulaire français, qui n'a encore encouru aucune condamnation correctionnelle ni criminelle de droit commun, qui est détenteur d'une carte d'identité de validité normale, ne pourra être expulsé que suivant certaines formes.

A. Conditions :

Tout d'abord, être détenteur d'une carte d'identité de validité normale (elle implique par là qu'il est entré régulièrement en France).

En second lieu, avoir un casier judiciaire vierge.

1° La première indique une situation régulière et M. NIBOYET entend, dans son *Traité*, qu'elle exclut de la garantie les détenteurs de la carte de tourisme.

Mais toutes les cartes d'identité n'ont pas la même validité. L'article 5 du décret-loi du 14 Mai indique :

« La durée normale de la carte d'identité est de trois ans à compter de la date à laquelle la demande a dû être faite par application du paragraphe 1 de l'article 1 du présent décret pour les étrangers auxquels une autorisation de séjour définitive aura été accordée.

« Toutefois, des cartes d'identité temporaires à validité limitée sont délivrées :

« a) Aux étrangers rentrant dans la catégorie des « travailleurs ».

« La validité accordée est égale à la durée spécifiée par les services compétents du Ministère du Travail sur le contrat soumis à leur visa, sous réserve des dispositions prévues à l'article 8 du présent décret.

« b) Aux étrangers compris dans le troisième groupes de l'article 11 du présent décret et soumis à la formalité du

visa consulaire. La validité accordée est égale à la durée de ce visa consulaire lorsque celui-ci est inférieur à deux ans.

« c) Aux étrangers, venus en France, soit pour faire des études, soit en voyage d'affaires, ou en visite de famille. La durée de l'autorisation de séjour accordée est variable et ne peut excéder un an.

« Aucune carte de validité normale ne sera accordée sans que l'étranger n'ait fourni au préalable, un certificat sanitaire du modèle réglementaire.

« Toute carte périmée est sans valeur. »

En conséquence, l'étranger possédant une carte de travail ne présente presque jamais les conditions nécessaires pour bénéficier de la nouvelle procédure, car sa durée étant limitée à la longueur de son contrat, elle sera généralement inférieure à trois ans. En outre, les étrangers dont le passeport est revêtu du visa consulaire sont également exclus, de même que ceux de passage. C'est pour eux seuls que la restriction se comprend : le décret-loi du 12 Novembre n'aurait-il pas dû, puisqu'il soumet les droits dérivant du domicile à un permis de séjour supérieur à un an, modifier sur ce point l'article 10 du décret-loi du 2 Mai et décider que ces garanties dépendront également d'un permis supérieur à un an ?

Les apatrides, en tous cas, y ont droit ainsi que les réfugiés politiques qui ont effectué la déclaration de leur qualité au poste frontière (26). Seuls, les individus que l'Administration a jugés suspects par suite de l'irrégularité de leurs papiers, ou le manque de garanties qu'ils offrent, et qui ne bénéficient que d'une autorisation de séjour limitée, en sont exclus. La distinction à peine ébauchée, est celle même que M. ANCEL reprend en la perfectionnant, dans le rapport à la Société d'Etudes législatives. Il trouve une idée analogue dans la disposition du décret

(26) Traité 11 n° 658 bis, p. 111.

du 14 Mai 1938 qui prévoit la délivrance d'une carte d'identité spéciale, permettant de travailler dans tous les départements et tous les métiers indifféremment, à certains étrangers en raison de leur établissement prolongé ou de leurs attaches avec la France (tels ceux résidant en France d'une façon ininterrompue depuis 15 ans) ou les parents d'enfants français. — De même, le décret-loi du 12 Novembre, dans la mesure où il organise « une admission à résidence, subordonne l'exercice de certains droits par les étrangers, à l'établissement en France d'un domicile autorisé par les autorités administratives compétentes, pendant une durée supérieure à un an ». — Et partant de ces idées nouvelles, la Commission a estimé qu'il convenait de classer les étrangers suivant la durée de leur séjour en France et de prévoir ainsi trois périodes successives. Pendant la première période (s'appliquant aux étrangers qui résident en France depuis moins de trois ans), la loi nouvelle n'interviendrait pas et maintiendrait dans toute sa puissance et sa rapidité la liberté de l'autorité administrative en matière de refoulement ou d'expulsion. — Pour les étrangers résidant en France régulièrement depuis une période supérieure à trois ans, la mesure administrative serait l'arrêté d'expulsion seulement, mais non motivé ; ainsi l'étranger ne serait pas refoulé, il ne se verrait pas refuser le renouvellement de sa carte d'identité et elle ne lui serait pas non plus retirée. Il bénéficierait de la nouvelle procédure instituée, et la Commission compte même la préciser, comme nous le verrons plus loin. Enfin, l'étranger qui aurait effectivement résidé en France régulièrement et avec l'autorisation de l'administration pendant plus de 10 ans, outre ces garanties, ne se verrait expulsé que par un arrêté pleinement motivé (27).

(27) Cette période est réduite à cinq ans pour les étrangers qui ont de sérieuses attaches avec la France ou qui ont servi sous ses drapeaux.

2° La seconde condition, relative à la moralité du personnage, s'explique certainement. Toutefois, elle peut sembler rigoureuse par suite de la multiplicité des sanctions pénales, attachées aujourd'hui à des infractions qui n'indiquent pas toujours un état d'esprit méchant et répréhensible : M. NIBOYET, dans son *Traité*, note que l'on aurait pu faire une discrimination, car il y a des condamnations correctionnelles à une légère amende dont la gravité n'est pas grande (accidents dus à une légère négligence ; contraventions à un règlement de la législation sociale, etc...).

B. *Les garanties accordées.*

Il ne pourra être expulsé qu'après avoir été entendu personnellement par un délégué du préfet, s'il en manifeste le désir dans les huit jours de la notification de la mesure envisagée.

Le décret-loi ne précise pas comment il manifestera ce désir, ni qui doit l'entendre, et s'il peut être assisté.

Dans tout recours fondé sur l'observation de ces garanties, l'intéressé aura certaines preuves à fournir pour réussir dans sa tentative. Il devra justifier que dans les huit jours de la notification, qu'il devra produire sans doute, il a demandé à être entendu (à notre avis, le cas où la notification n'a pas eu lieu est beaucoup plus embarrassant, la preuve de ce fait est pratiquement impossible et il faudra alors s'en remettre à la bonne volonté de l'administration pour la faciliter). Mais le décret-loi ne précisant pas les formes de cette demande, il faut croire qu'elle pourra être orale ou écrite. Il sera plus prudent de la rédiger par écrit, mais un avis par lettre recommandée sur papier libre sera suffisant.

Le délégué du préfet, qui entendra l'individu suspect et assurera la rédaction du procès-verbal constatant les explications et justifications, n'est pas désigné.

Il est à espérer avec M. NIBOYET (28), que ce délégué ne sera pas un commissaire ou un inspecteur de police, ou bien pis, celui qui est à l'origine de l'expulsion.

Le prévenu, pour être admis à se défendre, devra connaître les motifs de l'arrêté, les griefs dont on l'accuse. Nous voyons mal comment il pourra exiger qu'ils lui soient communiqués, ou comment il pourra obtenir un délai pour répondre à ces accusations et apporter des preuves de son innocence. Il est fort probable que cette défense se réduira à un simple interrogatoire, auquel il ne répondra que par monosyllabes (29). Nous regrettons vivement que le décret-loi ne prévoie pas que l'étranger puisse être assisté. La présence d'un homme de loi, si elle embarrasse la procédure par des subtilités parfois inutiles, aurait permis cependant de guider un individu de culture souvent médiocre, ou étrangère à la culture française. Si celui-ci ne connaît pas la langue française, nous voulons bien croire qu'un interprète sera requis pour l'entendre mais il eût peut-être mieux valu qu'il soit choisi par l'étranger lui-même.

M. PHILONENKO écrit, dans cet ordre d'idées, que l'intéressé peut connaître mal le droit français alors que les griefs qui lui seraient adressés peuvent pratiquement viser des questions de nature juridique : il connaît des cas où l'on avait prononcé l'expulsion pour défaut de paiement de loyers, ou des dettes de bourse : ces questions entre citoyens se résolvent devant les tribunaux où ils bénéficient de l'assistance des avoués et des avocats.

(28) Traité II, n° 658 bis, p. 111.

(29) Maître PHILONENKO rapporte qu'il connaît un cas où les agents de l'autorité ont indiqué à un expulsé que la mesure administrative serait rapportée s'il s'engageait à ne pas faire ce qu'il a fait ; mais quand il demanda de savoir de quoi on l'accusait, on lui refusa toute précision. M. MOUTET dit à la séance du Comité Français de Droit Internationale Privé du 11 Avril 1935, qu'un Russe lui assura que la police lui aurait fait rapporter une mesure d'expulsion prise contre lui, s'il avait accepté d'être indicateur.

Quoiqu'il en soit, le procès-verbal est dressé et transmis au Ministre de l'Intérieur qui peut en tenir compte ou non : son pouvoir n'est limité en aucune manière.

Enfin, cette procédure n'est pas applicable quand elle est provoquée par des motifs touchant à l'ordre public ou à la sécurité nationale, dont le Ministre de l'Intérieur ou les préfets des départements-frontières restent seuls juges.

Portée de cette réglementation. — Dans l'esprit des rédacteurs, cette distinction entre étrangers n'a d'autre but que de donner aux meilleurs d'entre eux certains avantages. Ils jouissent d'un examen plus attentif de leur cas. Les motifs du jugement défavorable que l'on porte sur eux, sont collationnés avec soin, ils sont appréciés le plus objectivement possible, grâce à un contrôle supplémentaire qui s'ajoute à celui souvent ineffectif du préfet ou du ministre. C'est la distinction que la doctrine avait proposée, imbue de l'idée que le droit actuel doit tendre dans certains domaines à l'établissement d'un droit de classe, mais elle n'en produit pas les effets. Les individus de la catégorie supérieure sont assurés d'une bienveillance et d'une grâce administratives, mais ne sont nullement pourvus d'un droit nouveau, ou d'une prérogative qui les distinguerait juridiquement des autres. Pour être mieux traités, ils n'en seront pas plus forts. En d'autres termes, l'arbitraire qui les ménage n'entend pas se soumettre à l'emprise de conditions de légalité. Une juridiction quelconque n'aura pas, sous prétexte de contrôler la légalité, à trancher la question de l'opportunité de l'arrêté. Et si jamais il était possible à l'administration d'être trouvée en faute, elle pourrait se défendre, prévenir l'examen en opposant l'ordre public, ou la sécurité nationale pour éviter la procédure de l'interrogatoire préalable.

Cependant, on a proposé d'admettre un recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir si l'expulsé n'a pas été

entendu. L'arrêté serait annulé, par l'ouverture du vice de forme. Les conditions de légalité qu'il faudrait respecter, seraient les deux premières relatives aux qualités personnelles de l'étranger, et la formalité de l'interrogation administrative. Le texte du décret-loi semble, en effet, impératif : art. 10 « ... L'étranger... *ne pourra* être expulsé *qu'après* avoir été entendu » (30).

Quant à nous, il nous semble vain de croire à l'efficacité d'un tel recours.

Devant les tribunaux judiciaires, l'expulsé pourra-t-il, lorsqu'il sera poursuivi pour infraction à l'arrêté, exciper de son illégalité, en raison de l'inobservation de ces formes? L'avantage pour le prévenu serait d'obtenir un répit et peut-être, à la suite de l'examen qu'on aurait dû lui accorder avant de l'expulser, arriverait-il à dissiper le malentendu qui lui valait la colère administrative. La lettre du décret, sinon son esprit, devrait permettre cette exception, mais nous doutons que les tribunaux aient la hardiesse d'en connaître.

Le texte proposé par la Commission de la Société d'Etudes législatives était certes plus complet que le décret-loi du 2 Mai : à l'égard des étrangers résidant en France depuis plus de trois ans, il disposait que l'étranger de cette catégorie ne pourrait être mis en demeure de quitter le territoire que par un arrêté d'expulsion légalement pris. Il aurait faculté, dans les trois jours suivant la notification de l'arrêté, de demander à fournir ses explications devant un délégué du Ministre de l'Intérieur, qui devrait avoir qualité d'officier de la police judiciaire. A l'égard de la catégorie la plus favorisée, l'arrêté devrait être motivé.

Il permettrait un recours suspensif, pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat qui devrait juger de l'opportunité des motifs. Ainsi, dans ce cas, il perdait son caractère d'acte

(30) M. Maurice LEVEN, *loc. cit.*, p. 118.

de Gouvernement, de mesure de haute police arbitraire et n'était plus qu'un acte administratif ordinaire, contrôlable comme tous les autres, par la juridiction administrative. — Les obligations de l'administration se trouvaient augmentées. Pour la première catégorie, elle observait des conditions de légalité minimum. Pour la seconde, celles-ci étaient plus strictes. Pour la troisième, enfin, elle devait respecter les raisons d'opportunité en toute conscience.

Une telle équité dans le départ des droits de l'Etat et ceux des individus, tient compte le plus parfaitement possible des facteurs nombreux qui rendent toute règle impérative si complexe à réglementer en cette matière. Nous souhaitons que les rédacteurs des prochains textes s'en inspirent et rendent à la Législation, ce caractère scientifique et objectif, que la hâte et les remous politiques lui avaient peu à peu enlevé (31).

§ 3. — EXÉCUTION DE LA MESURE D'EXPULSION

Elle est assurée par la création de succédanés pour les étrangers qui ne peuvent quitter le territoire, notamment les réfugiés ayant droit d'asile et les apatrides.

1° *Les dispositions intéressant les réfugiés et les apatrides*

Art. 11 du décret du 2 Mai, modifié par ceux des 17 Juin et 12 Novembre. — « L'étranger pour lequel il sera démontré qu'il se trouve dans l'impossibilité de quitter le territoire français, bien qu'assujetti aux dispositions des articles 8 et 9 du présent décret, pourra, jusqu'à ce qu'il

(31) M. POULLE Président de la séance de la Société d'Etudes Législatives relative à l'expulsion, a indiqué aux Comités Français de Droit International Privé en 1938, p. 89, que des délégués du Ministère de l'Intérieur étaient présents aux discussions de la Commissions ; la Société avait également l'intention de faire parvenir au Ministre de la Justice, le rapport et les textes élaborés pour l'expulsion et de faire intervenir certains membres de la Société au Parlement.

soit en mesure de déférer, être astreint à résider dans les lieux fixés par le Ministre de l'Intérieur, et dans lesquels il devra se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie.

« Tout étranger visé à l'alinéa précédent qui, dans l'intérêt de l'ordre ou de la sécurité publique, devra être soumis à des mesures de surveillance plus étroites que celles dictées à l'alinéa précédent, sera astreint à résider dans un des cantons dont la désignation lui sera faite par décret et dont l'organisation sera établie par le Ministre de l'Intérieur et, s'il y a lieu, par le Ministre des Colonies. »

Le décret-loi prévoit une double solution à l'impossibilité de quitter le territoire : il adopte en principe l'astreinte à résidence avec surveillance de la police. L'expulsé devra se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie. Les individus menaçant l'ordre ou la sécurité publique seront versés dans des camps de concentration. Le principe posé est évidemment très juste. Il est à regretter que le décret-loi ne soit pas plus complet au sujet de l'institution des camps de concentration. Il s'en remet à un décret pour la désignation de ceux-ci et prévoit leur organisation par des règlements d'administration publique dont l'importance, dit M. ANCEL, « dépasse peut-être un peu l'importance normale de l'acte réglementaire, puisqu'en réalité, le règlement à intervenir va (notamment lorsqu'il s'agira de l'assignation à résidence dans les « centres spéciaux ») déterminer les éléments constitutifs d'une infraction » (33).

Le texte du décret-loi aurait pu préciser la durée de la surveillance, les possibilités pour un expulsé de se rache-

(33) Un décret du 21 Janvier 1939, paru au *Journal Officiel* du 4 Février décide la création d'un centre spécial de rassemblement, dans la commune de Mende (Lozère), à « Lieucros », destiné à réunir les expulsés dans l'impossibilité de quitter le territoire, *Revue*, 1939, p. 165.

ter par sa bonne conduite ou de passer d'un camp de concentration à une simple astreinte à résidence si l'administration n'avait plus à craindre d'agissements dangereux de sa part. Il ne dit pas comment le Ministre choisira l'une ou l'autre de ces mesures dans chaque cas individuel, car il n'admet sans doute aucune immixtion étrangère dans la genèse des arrêtés.

La Commission de la Société d'Etudes législatives a donné son approbation à la réforme instituée. « Elle reconnaît, dit M. ANCEL dans son rapport, que l'autorité judiciaire aurait dû avoir une part plus importante à sa mise en œuvre, puisqu'il s'agit de mesures de sûreté. Mais c'est une expérience qui doit prendre son cours. Et les abus seront restreints par les conditions générales de l'expulsion qui trouvent évidemment leur application ici. »

S'il faut louer le décret quant à son esprit réaliste et novateur, il mérite par contre des critiques sévères sur un autre point :

Il édicte : « L'étranger pour lequel il sera démontré qu'il se trouve dans l'impossibilité de quitter le territoire ».

Faut-il entendre que l'arrêté pur et simple ne saurait être pris contre lui ? Ou que l'expulsé prévenu pour infraction à l'arrêté ne pourra être condamné ? Le décret-loi ne prévoit pas que, dans ce dernier cas, il appartiendra seulement au Parquet de saisir de la situation l'autorité administrative afin que celle-ci puisse prendre les mesures appropriées. La Commission de la Société d'Etudes législative a comblé cette lacune.

En l'état actuel des textes, il faut déduire que l'arrêté ne peut-être notifié dans sa forme ordinaire, sous peine d'un recours pour excès de pouvoir.

Mais si le recours n'a pas été formé, et l'expulsé est poursuivi pour infraction, il ne peut plus en référer au Conseil d'Etat et force serait aux tribunaux judiciaires de reconnaître l'illégalité de la mesure. Ces derniers ne

pourraient plus se retrancher derrière l'impossibilité de critiquer l'opportunité de la mesure : la réserve d'ordre public ou de sécurité nationale n'existe pas comme dans la Convention de Genève de 1933. Auraient-ils l'écran protecteur de l'interprétation stricte de la force majeure ou de l'état de nécessité ? Pourraient-ils s'arrêter à la démonstration pénible de l'impossibilité de quitter le territoire, pour ne pas être obligés de critiquer la légalité d'un arrêté ?

Le rapport du Président de la République blâme implicitement les juges de s'être montrés trop rigoureux.

« Nous avons cru devoir faire disparaître ce que nous appellerons le « non-délit impossible ». Il peut, en effet, se produire — le cas est plus fréquent qu'on ne le croit généralement — *qu'un étranger... se trouve hors d'état d'obtenir le visa étranger qui lui permettrait de quitter notre pays et d'aller ailleurs... Il y a là un état de fait, qu'il faut aborder en face et qu'il faut régler...* »

Mais le décret-loi lui-même n'apporte pas le remède de la preuve plus facile de la force majeure. Le projet de la Commission d'Etudes législatives avait vu l'obstacle et l'avait évité. Le législateur n'en a pas tenu compte. Nous expliquons cet oubli par le fait qu'à ses yeux, la possibilité d'un arrêté illégal n'est pas à envisager : le traitement de l'apatride et de l'expulsé sera en bonne administration, modifié comme il est prévu dans la loi. Mais les rédacteurs admettent difficilement que l'on puisse se prévaloir devant les juridictions judiciaires, de l'illégalité d'une mesure qui ne devrait pas, à la rigueur, être entourée de formes.

Cette méconnaissance de principes reconnus est, peut-être, momentanée. Elle a eu toutefois des répercussions profondes.

La jurisprudence a été fidèle à sa première doctrine et, dès le 25 Mai 1938, la Cour de Paris confirme un jugement de la 10^e Chambre du Tribunal de la Seine, dans l'affaire Rosenberg :

« Considérant, dit-elle, que par conclusions déposées sur le bureau de la Cour, l'appelant soutient qu'il est apatride, qu'il lui est impossible de quitter le territoire français, qu'il ne peut être reçu et recueilli dans aucun pays étranger, que l'on se trouve en conséquence en présence d'un délit impossible ;

« Considérant qu'il soutient également que le décret-loi du 2 Mai 1938 a donné au Ministre de l'Intérieur le pouvoir d'assigner aux étrangers une résidence en France.

« Mais considérant que l'infraction à l'arrêté du 27 Juin 1931 est antérieure au 2 Mai 1938, qu'en conséquence, le décret-loi de cette date ne saurait être applicable à l'espèce. »

Et déjà, profitant du fait que le décret-loi n'a point prévu sur application aux infractions antérieures au 2 Mai, elle l'exclut de l'espèce envisagée.

L'arrêt continue :

« Considérant que, jusqu'ici, le Ministre de l'Intérieur n'a pas rapporté l'arrêté d'expulsion du 27 Juin 1931, pris contre Rosemberg, que l'appelant reconnaît lui avoir été modifié régulièrement,

« Considérant que les tribunaux n'ont pas à apprécier les motifs en vertu desquels a été pris un arrêté d'expulsion,

« Considérant qu'ils n'ont pas compétence pour dire si, oui ou non, un étranger est apatride.

« Que seul, le Ministre de l'Intérieur a cette qualité ;

« Considérant qu'aux termes dudit décret du 2 Mai 1938, invoqué par la défense, c'est au Ministre de l'Intérieur qu'il appartient d'apprécier si l'étranger se trouve dans l'impossibilité de quitter le territoire français et de prendre, à son égard, les mesures particulières prévues par l'article 11 dudit décret... » (32).

(32) *Clunet*, Journal du droit international, 65^e année (1938), p. 732. — Les conclusions déposées par la défense portaient :

« Attendu qu'à ce point de vue, le décret du 2 Mai 1938, et le rap-

Cet arrêt nous semble comporter les réserves suivantes : solutions apportées.

1° Il affirme que les tribunaux n'ont pas compétence pour dire si, oui ou non, un étranger est apatride et que seul le Ministre de l'Intérieur a cette qualité.

Il est vrai que le terme d'apatride n'existe pas dans les textes légaux, que le législateur se sert du terme générique de « sans nationalité » pour les désigner. Mais il n'en

port au Président de la République, qui le précède, ont tranché la question de droit qui divisait la jurisprudence dominante et la doctrine suivie par une jurisprudence dissidente ;

Attendu en effet, qu'aux termes du rapport précité, au Président de la République française, « ... nous avons cru devoir faire disparaître ce que nous appellerons le « non-délit impossible » ; il peut en effet se produire — le cas est plus fréquent qu'on ne le croit généralement — qu'un étranger frappé par un arrêté d'expulsion, se trouve hors d'état d'obtenir le visa étranger qui lui permettrait de quitter notre pays, et d'aller ailleurs ; contre sa volonté, il se trouve en état de délit permanent, ce qui constitue évidemment une situation inadmissible, il y a là un état de fait qu'il faut aborder en face, et qu'il faut régler ; c'est pourquoi un article spécial dispose que, dans un tel cas, le ministre de l'Intérieur pourra assigner à l'intéressé une résidence déterminée qui rendra sa surveillance possible ». Il s'ensuit que le législateur s'est rallié au point de vue qui a été soutenu surtout devant cette Cour, ainsi que devant d'autres juridictions, qu'un étranger se trouvant hors d'état d'obtenir le visa, et ne pouvant légalement quitter le territoire français, contre sa volonté, ne commet aucun délit ; qu'en reconnaissant qu'aucune peine ne peut lui être appliquée dans cette conjoncture, le législateur s'est préoccupé de sa mise sous la surveillance spéciale de la police, dans une résidence qui lui serait assignée à cet effet par le ministre de l'Intérieur ; que ces mesures toutes naturelles, remplacent les sanctions correctionnelles dont étaient accablés les apatrides, qui n'avaient pas le moyen d'obtempérer à la loi, situation qui est reconnue inadmissible par le rapport au Président de la République ;

Attendu que, si la Cour ne possède pas les éléments suffisants pour déduire de la seule qualité d'apatride de Rosenberg, l'impossibilité pour lui de quitter le territoire français, elle ne peut pas lui refuser d'en rapporter la preuve ;

Attendu que si, sur ce point aussi, il existe un désaccord, il est aussi tranché par le législateur qui reconnaît l'utilité d'une telle démonstration.

Attendu que enfin, l'art. 11 déclare que l'étranger, pour lequel il

découle pas que les tribunaux n'ont pas le droit de déclarer un individu apatride. C'est une situation que la loi reconnaît implicitement. Quand elle se présente devant les tribunaux, ils n'ont qu'à la constater. Pour infirmer cet attendu, il n'est besoin que de citer la volumineuse jurisprudence sur les apatrides. Et la Cour de Paris, sans doute, a entendu que le principe de la séparation des pouvoirs l'obligeait à respecter la volonté et la pensée du Ministre qui prend un arrêté. Celui-ci n'a pas voulu tenir compte, à cette occasion, de la qualité l'apatride de l'expulsé, la Cour devra donc en faire autant. La suite des « Affendus » le confirme, car la Cour procède en affirmant en second lieu,

2° Qu'il appartient au Ministre de l'Intérieur d'apprécier si l'étranger se trouve dans l'impossibilité de quitter le territoire français.

Elle n'a pas voulu encourir les critiques fondées sur son interprétation de la difficulté grave qui n'équivaut pas à

sera démontré qu'il se trouve dans l'impossibilité de quitter le territoire français, ne sera pas assujéti aux dispositions des art. 8 et 9 du présent décret-loi ;

Attendu par conséquent, que s'il n'appartient pas à la Cour, une fois cette démonstration faite, de déclarer l'arrêté d'expulsion illégal, ce qui équivaldrait à violer le principe de la séparation des pouvoirs, elle doit acquitter le prévenu qu'elle jugera dans l'impossibilité de quitter le territoire, car, dans ce cas la disposition de l'art. 11 déclare inapplicable l'art. 9, qui seul, peut servir de base légale à une condamnation ;

Qu'ainsi elle se renfermerait rigoureusement dans ses attributions juridictionnelles telles qu'elles sont tracées par la loi ;

Par ces motifs :

Dire et juger que Rosenberg, apatride, vu les art. 9 et 11, du décret-loi du 2 Mai 1938, ainsi que le rapport à M. le Président de la République, dans le passage visé dans les conclusions du prévenu, n'a pas commis d'infraction à l'arrêté d'expulsinn, punissable ;

Le relaxer des fins de la poursuite ;

Subsidiairement, dire et juger qu'il sera admis à rapporter la preuve de ce qu'il se trouve dans l'impossibilité d'obtenir le passeport et les visas nécessaires pour quitter le territoire français ».

la force majeure libératoire. Elle se retranche derrière le principe de la séparation des pouvoirs pour fixer sa compétence à l'égard de circonstances de fait constitutives du délit, qui, en d'autres matières, seraient de son ressort sans contestation possible. En droit, nous estimons sa position insoutenable. Elle se conforme sans doute à l'esprit du décret-loi que nous définissons plus haut et offre prise à toutes les objections que l'on avait formulées contre le régime antérieur. La situation de l'individu est toujours aussi peu solide. L'expulsion touche à l'autorité administrative, c'est une matière connexe au droit public, où, de plus en plus, l'Etat affirme sa puissance, élabore ses contrôles internes, élargit la compétence de sa police.

2° *La sanction de l'infraction à un arrêté d'expulsion*

Art. 9 du décret du 2 Mai. — « Tout étranger expulsé qui se sera soustrait à l'exécution des mesures énoncées dans l'article précédent ou dans l'article 272 du Code pénal, ou qui, après être sorti de France, y aura pénétré de nouveau sans autorisation, sera condamné à un emprisonnement de six mois à trois ans. A l'expiration de sa peine, il sera conduit à la frontière. »

Art. 11 *in fine*. — « Les étrangers ainsi visés qui n'auraient pas rejoint, dans le délai prescrit par le Ministre de l'Intérieur, la résidence assignée ou qui ultérieurement auraient quitté cette résidence sans autorisation du Ministre de l'Intérieur, seront passibles d'un emprisonnement de six mois à trois ans. »

Art. 12. — « La fausse déclaration d'état civil, en vue de dissimuler sa véritable identité ou l'usage de fausses pièces d'identité entraînera pour l'étranger délinquant la condamnation au maximum des peines prévues dans les différents articles du présent décret-loi. »

Art. 13. — « La loi du 26 Mars 1891 n'est pas applicable aux peines prévues par le présent décret-loi. »

L'article 24 du décret du 12 Novembre 1938 ajoute :

« La disposition suivante est insérée dans l'article 4 de la loi du 27 Mai 1885 entre le § 4 de l'alinéa 1 et l'alinéa 2.

« Pourra être relégué tout étranger frappé d'un arrêté d'expulsion et qui, dans un intervalle de dix ans, non compris les peines subies, aura encouru trois condamnations prononcées en application soit de l'article 8 de la loi du 3 Décembre 1849, soit des articles 9, § 1, et 11, § 3, du décret du 2 Mai 1938 sur la police des étrangers, à la condition toutefois que l'une au moins de ces condamnations soit supérieure à un an d'emprisonnement. »

Ces dispositions, claires par elles-mêmes, ne comportent pas de commentaires. Elles sont très sévères : six mois à trois ans de prison, avec la suppression du sursis et des circonstances atténuantes facilitant sans doute le départ définitif des indésirables. Le décret-loi du 12 Novembre rend la menace plus lourde en prévoyant la relégation facultative.

La Commission de la Société d'Etudes législatives a estimé qu'il ne fallait pas exclure à la fois et uniformément les circonstances atténuantes et le sursis. Les magistrats éprouvent quelques répugnances à se sentir astreints, malgré eux, à infliger des peines automatiques. Certains des membres de la Commission ont, selon M. ANCEL, « émis des doutes sur la régularité juridique des dispositions qui excluent pour les étrangers le sursis et les circonstances atténuantes au regard du droit international ou tout au moins des conventions diplomatiques par lesquelles la France s'est engagée à appliquer à certains étrangers le même régime qu'à ses nationaux.

Elle a pensé que cet arsenal répressif un peu disproportionné, au but poursuivi, était inutile. Elle retenait essen-

tiellement la possibilité pour le juge de prononcer, en cas de récidive, la relégation, et conservait par ailleurs au juge son pouvoir normal d'appréciation. » Sur un seul point, elle était plus sévère que le décret-loi, elle prévoyait que le sans-patrie jugé dangereux pour l'ordre et la sécurité publique, qui se soustrait à un arrêté d'assignation à résider dans un « centre spécial » ne serait pas puni de la peine ordinaire de 6 mois à 3 ans de prison. Elle portait le maximum de la peine à 5 ans de prison et supprimait les circonstances atténuantes en cas de récidive.

§ 4. — L'EFFORT INTERNATIONAL

Au *Journal Officiel* du 1^{er} Janvier 1939, est paru un décret du 30 Décembre 1938 portant promulgation de l'Arrangement concernant la question de l'expulsion et du refoulement des étrangers indésirables, signé à Bruxelles, le 21 Octobre 1938, entre la France et la Belgique. Cet Arrangement est destiné à faciliter l'expulsion des étrangers, et comporte des dispositions intéressantes concernant les apatrides et les réfugiés.

Il ne permet évidemment pas à ceux-ci de venir s'établir dans un pays signataire, quand ils ont été refoulés par le premier, mais il autorise le transit à travers le territoire moyennant certaines conditions.

Art. 1. — « Les autorités compétentes de l'un des deux pays s'abstiendront de diriger sur le territoire de l'autre, les ressortissants de pays tiers ou les étrangers de nationalité indéterminée dont ils n'autorisent pas le séjour sur leur territoire. »

Art. 11. — « Les étrangers de nationalité déterminée ou indéterminée qui font l'objet d'une mesure d'expulsion ou de renvoi de l'un des deux pays ne pourront être admis à

transiter, sans arrêt, par le territoire de l'autre pays, que s'ils sont autorisés à s'établir dans un pays tiers » (34).

Les autres articles exigent que l'individu de nationalité indéterminée ait un titre de voyage en règle, revêtu des visas nécessaires et soit muni d'un pécule suffisant pour le mener à destination. Si l'un ou l'autre de ces éléments venaient à manquer à l'apatride au cours du voyage, le pays expulsant devrait accepter sa réadmission immédiate.

En somme, cette Convention, parce qu'elle s'intéresse à des problèmes actuels, fait preuve d'un état d'esprit louable, mais elle n'apporte jusqu'ici aucune solution nouvelle.

Pratiquement, elle obligera la police à revêtir le passeport Nansen des réfugiés des visas nécessaires et à leur fournir un pécule au départ. Son effet le plus heureux est qu'elle mettra la police française en contact avec la police belge et ainsi des misères individuelles seront supprimées. L'article 8, à notre sens, en édictant que « Tous les cas d'espèce non prévus par le présent arrangement seront réglés par un contact direct entre les services chargés dans l'un ou l'autre pays de la sûreté publique et de la police des étrangers.

« Si à la suite de ce contact, un accord peut intervenir, les autorités compétentes s'aviseront mutuellement, dans chaque cas, de la mise en route des étrangers contre lesquels elles ont pris une mesure d'expulsion ou de renvoi », rendra des services appréciables.

Cette Convention est le dernier effort international accompli pour faciliter l'expulsion. C'est le seul qui ait abouti. Il n'est plus question aujourd'hui de modifier le droit interne sur les règles d'une loi uniforme, car les circonstances actuelles en éloignent la possibilité.

(34) NIBOYET. — *Traité*, t. 2, n° 663 et s.

(35) La suite de la convention est ainsi libellée :

Article 3. — § 1^{er}. — Si l'étranger est de nationalité détermi-

CONCLUSION

Ainsi, nous avons rencontré dans notre recherche un double effort posé par la naissance soudaine et malheureuse des réfugiés et des apatrides. Un long travail des organismes internationaux a lentement mûri une ébauche de droit idéal que la France, respectueuse du principe internationaliste de la S.D.N., a ratifié. Le fruit de cette activité consiste dans le passeport Nansen, et l'attachement au pays de résidence, tant par l'application de la *lex domicili* comme statut personnel, que par l'octroi de l'assistance sociale, de certains droits civils, du droit au travail. Ces effets ont été restreints pour deux motifs :

d'une part, le passeport Nansen fonctionnait imparfaitement et empêchait les réfugiés de voyager, par suite de la difficulté d'obtention des visas.

d'autre part, les droits accordés aux bénéficiaires des Conventions n'étaient pas toujours reconnus par les tribunaux judiciaires ou l'administration, soit à raison de l'imperfection formelle de la Convention, soit parce que les rédacteurs des textes n'avaient osé empiéter sur les pouvoirs de l'Etat signataire. Cette matière touchait en effet celle si délicate de la police des étrangers.

née, il ne pourra être admis à transiter par le territoire de l'autre pays, dans les conditions prévues à l'article 2 ci-dessus, que s'il est en possession d'un passeport national régulier, d'une durée de validité suffisante pour permettre à son titulaire d'atteindre le pays de destination finale.

§2. — Ce passeport, devra en outre, être revêtu :

1° D'un visa de transit délivré par l'agent diplomatique ou consulaire compétent de celui des deux pays par lequel le transit s'effectuera ;

2° D'autant de visas de transit qu'il y a de pays à traverser par l'étranger pour rejoindre le pays de destination finale ;

3° D'un visa d'admission définitive dans ce pays.

Art. 4. — § 1^{er}. — Si l'étranger est de nationalité indéterminée, il

La législation sur la police nous a donné la seconde source de textes qui régissaient l'apatridie. Les décrets, pour fournir à l'administration des moyens plus efficaces et plus sévères, ont dû tenir compte de la situation des apatrides, et tout en maintenant à leur encontre le principe de la possibilité des mesures d'expulsion, ont institué les succédanés de l'astreinte à résidence et de l'interdiction de séjour. Ils ont accordé aux étrangers méritants des garanties accessoires, dont bénéficieront tout particuliè-

ne pourra être admis à transiter par le territoire de l'autre pays dans les conditions prévues à l'article 2 ci-dessus, que s'il est en possession d'un titre de voyage à délivrer par les autorités du pays qui provoque son expulsion ou son renvoi. Ce titre de voyage devra avoir une durée de validité largement suffisante pour permettre à son titulaire de terminer son voyage sous le couvert de ce document.

§ 2. — En outre, ce titre de voyage devra être revêtu des visas prévus au § 2 de l'article 3 ci-dessus.

Art. 5. — Les étrangers visés aux précédents articles devront être en possession d'un pécule leur permettant de subsister pendant le voyage et d'un billet de chemin de fer valable au moins jusqu'à la frontière du pays de destination finale.

Art. 6. — Les autorités compétentes de chacun des deux pays s'engagent à accepter la réadmission immédiate sur leur territoire, des étrangers admis à transiter par le territoire de l'autre, dans les conditions prévues aux articles précédents, qui auraient interrompu leur voyage et dont la présence serait constatée après l'expulsion du délai de validité de leur titre de voyage (passeport), visa et ticket de chemin de fer.

Art. 7. — Les stipulations du présent arrangement ne portent aucune atteinte aux dispositions réglementaires concernant le refoulement à la frontière des étrangers qui tenteraient de pénétrer irrégulièrement sur le territoire de l'un ou de l'autre des deux pays.

Art. 8. — Tous les cas d'espèces non prévus par le présent arrangement, seront réglés par un contact direct entre les services chargés dans l'un et l'autre pays de la sûreté publique et de la police des étrangers (en France : direction générale de la Sûreté nationale ; en Belgique : administration de la sûreté publique).

Si à la suite de ce contact, un accord peut intervenir les autorités compétentes s'aviseront mutuellement dans chaque cas, de la mise en route des étrangers contre lesquels elles ont pris une mesure d'expulsion ou de renvoi.

Fait à Bruxelles en double exemplaire le 21 Octobre 1938.

rement les apatrides. Ils accentuent cette différenciation dans l'application, aux étrangers bénéficiaires du droit d'asile, des charges du service armé et de la réquisition des personnes. Ces obligations ont nécessité un tri minutieux des éléments qui pouvaient entrer dans l'armée française, de ceux qui devaient être réunis dans des formations spéciales, et des individus nuisibles qui les accomplissent dans les camps de concentration. Ce tri effectué, mieux que les premiers décrets n'avaient pu le faire, la distinction des apatrides attachés à la France et de ceux qui le sont moins. Or, ces formalités, ces charges, ces sanctions sévères annoncent une spécialisation du statut des apatrides.

Au début, on tenait pour acquis l'apport juridique international sous réserve des restrictions de la police. Mais ce « droit policier », si l'on nous passe l'expression, se cristallise peu à peu en une nouvelle conception de la situation des apatrides. Certes, les droits que nous prévoyons ne sont encore que des faveurs. Les décrets n'accordent nulle part de garanties aux intéressés qui leur assurent, devant les tribunaux, la carte de travail spéciale ou la naturalisation après l'accomplissement du service, ou un examen particulier de leur cas, s'ils sont visés par un arrêté d'expulsion. Ne nous plaignons pas, à l'heure actuelle, où les droits du Gouvernement sont une nécessité si impérieuse, qu'il n'ait pas osé les partager avec l'autorité judiciaire pour se soumettre à son contrôle. Peut-être, quand la tension internationale se sera apaisée, pouvons-nous espérer que ce statut de fait se transforme en statut de droit, et précède à brève échéance l'assimilation complète aux nationaux.

Mais nous croyons qu'il serait utile de reconnaître l'étroitesse relative de ce statut administratif de l'étranger bénéficiaire du droit d'asile.

Si les solutions internationales n'avaient perdu leur

prestige, elles le complèteraient admirablement. Mais devant leur échec certain, ne pourrait-on, du point de vue national, instituer quelques réformes ?

*

* *

En premier lieu, les décrets-lois et certains débats parlementaires ont fait croire que l'administration consacrait certains services aux réfugiés et apatrides, travaillant dans des conditions particulières, notamment pour l'instruction des demandes d'expulsion. Il y aurait lieu, peut-être, d'assurer cette pratique par un texte légal.

Mais l'extension et la sécurité des contrôles ne nous semblent efficaces que si l'administration et les particuliers possèdent un service spécial, qui centraliserait tous les renseignements nécessaires sur les bénéficiaires du droit d'asile.

Une institution semblable, dans sa forme, au *Somerset House* de Londres, qui détient des fiches sur tous les ressortissants britanniques résidant à l'étranger, pourrait être créée à Paris. Elle tiendrait des registres analogues à ceux de l'état civil, et consignerait les informations (nationalité, naissance, mariage, décès) suivant un système de preuves : les individus nés à l'étranger, sans papiers aucuns, ne seraient pas admis à établir, *erga omnes* et définitivement, les allégations fournies, mais dans la plupart des cas, l'aide des pièces possédées serait efficace et faciliterait beaucoup la tâche du dénombrement que nous avons étudié.

Enfin, pour remplacer le certificat Nansen, l'administration pourrait délivrer de plein droit aux apatrides ayant satisfait aux obligations militaires, par exemple, et ayant établi leur domicile en France depuis cinq ans, un laissez-passer qui ne serait pas l'équivalent du passeport français, mais en tiendrait lieu : il n'aurait

pas la même validité et nécessiterait peut-être l'obtention des visas consulaires ; il serait qualifié de laisser-passer pour sujet local. La protection française lui assurerait une validité bien plus certaine qu'une pièce internationale.

Tels seraient, dans l'état actuel du statut des apatrides, les premiers efforts à envisager. Quant à l'augmentation de leurs droits, nous croyons que le droit au travail, du moins dans certains domaines, devrait leur être concédé sans condition, s'ils n'ont pas enfreint les règles de police sur le séjour pendant un délai déterminé. Ils sont généralement entrés dépouillés et misérables et ne peuvent se réhabiliter que par leur travail. Le législateur devrait leur permettre de ne pas dépendre de l'administration en cette matière.

Nous limitons ainsi nos réclamations. Nous ne songeons pas, conscients de la difficulté du problème dans un pays en guerre, au droit à la naturalisation, ou au droit au sol qui, en temps de paix, semblaient suivre, pour eux, de l'évolution même de la politique française de la nationalité.

Vu :

Le Doyen,

G. RIPERT.

Vu :

Le Président,

L. DE LA MORANDIÈRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

A. ROUSSY.

ANNEXES

ANNEXE I

PROPOSITION DE LOI ÉLABORÉE PAR M. RAYMOND FATOU
SUBSTITUT DU PROCUREUR GÉNÉRAL D'AIX.

Collaborateurs :

Al. JOURDAN, bâtonnier à Aix.

M. L. SARRAU, ancien Président de l'Association nationale des Avocats.

M. le Professeur DONNEDIEU DE VABRES.

M. VILLARET, Professeur à la Faculté de droit libre de Marseille.

M. DE NAVAILLES, fonctionnaire du ministère des Affaires Etrangères, commission intergouvernementale consultative pour les réfugiés.

M. René MAUCO.

PROPOSITION DE LOI TENDANT A RÉORGANISER
LE RÉGIME DES EXPULSIONS D'ÉTRANGERS INDÉSIRABLES

ARTICLE UNIQUE. — Les articles 7, 8, 9 de la loi du 3 Décembre 1849 relatifs au séjour des étrangers en France, et l'article 272 du Code pénal sont remplacés par les dispositions suivantes :

SECTION I. — *De l'expulsion prononcée par les tribunaux
comme peine accessoire à une condamnation pénale*

I. — En cas de condamnation d'un étranger pour délit, la juridiction de jugement pourra, si la présence de cet étranger lui paraît offrir des inconvénients graves, prononcer en outre, l'interdiction temporaire ou indéfinie du territoire français.

II. — Si la juridiction estime ne pouvoir prononcer sur

le champ l'expulsion, elle désignera l'un de ses membres chargé d'une enquête préalable au prononcé de ladite expulsion.

III. — Le magistrat fera porter son enquête :

1° Sur la situation matérielle ou familiale de l'étranger, sur les conséquences qu'entraînerait à ces divers points de vue son expulsion ;

2° Sur les modalités et obstacles à prévoir dans la réalisation de cette mesure et les frais qu'elle pourrait occasionner.

IV. — Cette enquête sera diligente durant que le condamné subira la peine principale. Si celle-ci vient à expirer avant la clôture de l'enquête, le magistrat, dans les huit jours précédant l'expiration de la peine, déférera le condamné à la juridiction réunie en Chambre du Conseil.

V. — Sur le rapport du juge enquêteur et après avoir entendu le ministère public et l'inculpé, la juridiction décidera si le condamné doit être maintenu en détention préventive ou s'il présente des garanties suffisantes pour être mis en liberté avec ou sans caution.

VI. — L'enquête terminée, l'affaire sera soumise à la juridiction réunie en Chambre du Conseil ; après le rapport du juge, et après avoir entendu le ministère public et le condamné, la juridiction se prononcera sur l'expulsion.

VII. — Au cas où le condamné aurait été laissé en liberté, la juridiction fixera la date à laquelle il devra se constituer prisonnier à moins qu'elle ne décerne mandat du dépôt immédiat.

VIII. — Le jugement sera rendu en audience publique et désignera un magistrat chargé essentiellement de suivre les incidents auxquels pourrait donner lieu l'expulsion.

IX. — En matière criminelle, la même procédure sera suivie, la décision appartenant à la Cour d'Assises après délibération avec le jury.

Dans l'intervalle entre les sessions, les décisions seront rendues par la Chambre des mises en accusation.

X. — Devant toutes les juridictions qui auront à se prononcer, les intéressés pourront se faire assister d'un défenseur.

SECTION II. — *Exécution des mesures d'expulsion.*

XI. — En cas d'expulsion prononcée par les tribunaux, les condamnés seront, quelques jours avant l'expiration de leur peine et par les soins de l'administration pénitencière, dirigés sur les maisons d'arrêt des départements-frontières.

XII. — Le condamné pourra choisir une frontière différente de celle à traverser pour se rendre dans son pays d'origine, à condition toutefois qu'il ait obtenu le droit de pénétrer dans le pays qui n'est pas le sien. Il sera conduit, aux frais de l'Etat français en suivant le mode ci-après indiqué, jusqu'à la frontière française.

XIII. — Dans tout autre cas, il sera rapatrié aux frais de l'Etat français jusqu'à son pays d'origine.

XIV. — Le procureur de la République de l'arrondissement dans lequel est située la prison frontière adressera toutes les réquisitions en vue d'organiser jusqu'à la frontière des convois collectifs ou, exceptionnellement, individuels.

XV. — S'il s'agit de l'expulsion de ressortissants de pays non limitrophes, il adressera toutes réquisitions, fera toute diligence en vue de transport, par le moyen le moins onéreux ou le plus pratique, des condamnés jusque dans leur pays d'origine.

XVI. — Il s'assurera que les condamnés possèdent les visas nécessaires délivrés par les autorités compétentes des pays intermédiaires qu'ils doivent traverser.

XVII. — Le Parquet veillera à ce que les étrangers ne

soient pas démunis des pièces d'identité dont ils étaient détenteurs, à l'exception de celles délivrées par les autorités françaises et qu'il y aurait inconvénient à laisser en leur possession.

SECTION III. — *Incidents survenant au cours de l'expulsion.*

XVIII. — S'il se révèle un obstacle à l'exécution de l'expulsion, tel le refus par un pays étranger d'accueillir l'expulsé, ou par un Etat intermédiaire d'accorder d'autorisation de transit, l'étranger sera reconduit à la prison frontière à la disposition du procureur de la République.

Si celui-ci estime que l'obstacle ne peut être aisément ou rapidement aplani, il en réfèrera au juge chargé par le jugement de suivre les incidents à l'exécution de la peine.

Ce magistrat saisira de l'incident la juridiction qui a prononcé l'expulsion, laquelle pourra, soit surseoir à l'expulsion, soit rapporter la peine.

XIX. — Les différentes décisions rendues en matière d'expulsion d'étrangers, ne seront pas susceptibles d'appel, ni de pourvoi en cassation ; cependant, si elles ont été rendues par défaut, elles seront susceptibles d'opposition dans les mêmes conditions qu'en matière correctionnelle.

XX. — Dans le cas où l'expulsion aura été ordonnée par la Cour d'Assises, les incidents à exécution compèteront, dans l'intervalle des sessions, à la Chambre des mises en accusation.

SECTION IV. — *Cas dans lesquels l'expulsion ne peut être prononcée par les tribunaux.*

XXI. — L'expulsion à la suite de la condamnation ne pourra pas être prononcée par les tribunaux :

1° Contre l'étranger marié avec une Française dont il a eu un ou plusieurs enfants nés en France et pour lesquels il aura, avant la décision à intervenir, renoncé, con-

formément à l'article 2, paragraphe 2 de la loi du 10 Août 1927, à la faculté de répudier à la qualité de Français, si cet étranger remplit ses devoirs de chef de famille.

2° Contre l'étranger qui a servi dans l'armée française pendant cinq ans au moins.

3° Contre les apatrides qui, faute de pouvoir obtenir les visas nécessaires pour pénétrer dans un autre pays, sont dans l'impossibilité de quitter le territoire.

4° Contre les étrangers mineurs de 18 ans. Eventuellement, le rapatriement de ces mineurs pourra être ordonné conformément aux traités conclus avec l'Etat dont ils sont ressortissants.

SECTION V. — *Pénalités.*

XXII. — Tout étranger qui se serait soustrait à l'exécution des mesures énumérées dans les articles précédents, ou qui, après être sorti de France par suite de ces mesures, y serait rentré sans autorisation, sera traduit devant les tribunaux et condamnés à un emprisonnement de six mois à deux ans. Après l'expiration de sa peine, il sera reconduit à la frontière.

XXIII. — Après un deuxième rapatriement, l'étranger qui, sans autorisation, reviendrait encore sur le territoire français, sera condamné à une peine de six mois à cinq ans de prison et la relégation pourra être prononcée contre lui.

XXIV. — Les peines prononcées par la présente loi pourront être réduites conformément aux dispositions de l'article 463 du Code pénal.

SECTION VI. — *De l'expulsion* *dans l'intérêt de la sécurité nationale et de l'ordre public.*

XXV. — Le Ministre de l'Intérieur peut prononcer eu

effectuer l'expulsion de tout étranger qui, même en dehors d'actes délictueux, trouble, ou menace de troubler, la sécurité nationale ou l'ordre public..

XXVI. — Dans les départements-frontières terrestres et maritimes, le préfet détient les mêmes pouvoirs à l'égard de l'étranger non résident à charge d'en référer immédiatement au Ministre de l'Intérieur.

XXVII. — Sans préjudice des mesures immédiates qu'il croirait devoir prendre dans l'intérêt de la sécurité publique, le Ministre avisera l'intéressé qu'il est l'objet d'une procédure tendant à son expulsion hors de France. Celui-ci pourra demander à comparaître devant une Commission spéciale siégeant dans chaque préfecture. Cette Commission sera composée de trois membres nommés par le Ministre.

XXVIII. — Devant cette Commission, l'intéressé pourra faire valoir toutes raisons qui militent contre son expulsion. Il pourra se faire assister d'un avocat régulièrement inscrit au barreau.

La décision ne sera pas motivée et la reproduction des débats est interdite.

XXIX. — Si l'expulsion est décidée, elle sera notifiée à l'étranger avec indication du délai qui lui est imparti pour quitter la France et faculté pour lui de désigner la frontière par laquelle il désire sortir.

SECTION VII. — *Dispositions transitoires.*

XXX. — A titre transitoire, les étrangers qui, antérieurement à la présente loi, auraient fait l'objet d'arrêtés d'expulsion et se trouveraient en état d'infraction, auront la faculté de demander à comparaître devant la Commission établie par l'article 27.

Celle-ci pourra, après avoir entendu les intéressés, émettre un avis favorable, soit au sursis à l'expulsion, soit

au retrait de cette mesure, la décision devant être prise par le Ministre de l'Intérieur.

Dans le cas où la mesure d'expulsion serait maintenue par le Ministre, le délinquant sera déféré à la juridiction compétente.

ANNEXE II

PROJET DE LOI PROPOSÉ PAR LA
COMMISSION DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTUDES LÉGISLATIVES
ANTÉRIEUREMENT AUX DÉCRETS DES
2 MAI ET 14 NOVEMBRE 1938.

Art. 1^{er}. — Le Ministre de l'Intérieur pourra, par mesure de police ou de sûreté, enjoindre à tout étranger, pénétrant ou résidant en France, de sortir immédiatement du territoire français et le faire reconduire à la frontière.

Art. 2. — Les arrêtés d'expulsion, pris à l'encontre des étrangers résidant régulièrement en France depuis plus de six mois, devront être motivés. Le recours contre ces arrêtés sera suspensif.

Art. 3. — Les tribunaux répressifs pourront, par décision motivée, prononcer l'expulsion de tout étranger qu'ils auront condamné pour crime ou délit.

Art. 4. — Tout étranger, qui se serait soustrait à l'exécution des mesures ci-dessus, ou qui, après être sorti de France, y serait rentré sans la permission du gouvernement, sera condamné à un emprisonnement de six mois à deux ans.

Art. 5. — Les peines prononcées par la présente loi pourront, sauf en cas de récidive, être réduites conformément à l'article 463 du Code pénal.

Art. 6. — Un règlement d'administration publique déter-

minera les mesures à prendre dans les cas où la décision d'expulsion serait susceptible d'exécution.

Une décision d'expulsion sera réputée insusceptible d'exécution quand l'expulsé, ayant établi qu'il ne pourrait, ni regagner son pays d'origine, ni pénétrer dans les pays limitrophes de la France, le ministère public n'établira pas qu'il existe un pays dont l'accès lui est ouvert.

Art. 7. — Les arrêtés, jugements et arrêts prononçant l'expulsion d'un étranger, seront mentionnés à son casier judiciaire. Il en sera de même des jugements de déchéance de la nationalité française rendus en vertu de l'art. 9 de la loi du 10 Août 1927.

ANNEXE III

PROJET DE LOI PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DE LA SOCIÉTÉ D'ETUDES LÉGISLATIVES

Les décrets-lois des 2 Mai et 12 Novembre 1938 sont complétés par les dispositions suivantes :

Art. 1^{er}. — Tout étranger régulièrement autorisé à séjourner en France et qui y aura effectivement résidé pendant plus de trois ans sans avoir encouru aucune condamnation correctionnelle ou criminelle ne pourra être mis en demeure de quitter le territoire que par un arrêté d'expulsion légalement pris.

Il aura la faculté, dans les trois jours qui suivront la notification de cet arrêté, de demander à fournir ses explications devant un délégué du Ministre de l'Intérieur. Ce délégué, qui devra avoir la qualité d'officier de police judiciaire, dressera un procès-verbal qui sera transmis sans délai au Ministre.

La notification de l'arrêté d'expulsion portera mention du délai de trois jours impartis à l'intéressé pour user de la faculté que lui accorde le présent article.

Art. 2. — Tout étranger régulièrement autorisé à séjourner en France et qui y aura effectivement résidé pendant plus de dix ans sans avoir encouru aucune condamnation correctionnelle ou criminelle ne pourra être mis en demeure de quitter le territoire que par arrêté d'expulsion motivé.

Cet arrêté ne pourra être pris qu'après que l'intéressé aura été mis à même de fournir ses explications dans les formes prévues par l'alinéa 2 de l'art. 1^{er}.

Jouiront des mêmes droits après cinq ans de résidence autorisée et régulière les étrangers rentrant dans les catégories suivantes :

1° les étrangers qui ont épousé une personne de nationalité française ;

2° les étrangers père ou mère d'enfants français, à condition que tous leurs enfants nés en France soient Français ;

3° les étrangers engagés volontaires dans l'armée française, à condition qu'ils soient titulaires de la carte de combattant ou, s'ils ont servi à la Légion, qu'ils aient obtenu le certificat de bonne conduite et l'avis favorable du chef de corps pour la résidence en France.

Art. 3. — Les dispositions des articles 1 et 2 ne sont pas applicables aux étrangers qui ont réclamé la nationalité française et dont la réclamation a été refusée pour cause d'indignité par application des art. 3 et 8 de la loi du 10 Août 1927, modifiée par le décret-loi du 12 Novembre 1938, ni aux étrangers qui, ayant obtenu la qualité de Français par déclaration ou naturalisation, en ont été déchus par décret rendu sur l'avis du Conseil d'Etat en vertu des articles 7 *bis* ou 10 de la même loi.

Les étrangers visés aux articles 1 et 2 ne peuvent faire l'objet d'un arrêté d'assignation à résidence dans les termes prévus par l'art. 2 du décret-loi du 2 Mai 1938 que dans les conditions où ils pourraient être frappés d'un arrêté d'expulsion.

Art. 4. — En cas de condamnation d'un étranger pour crime ou pour délit à une peine d'emprisonnement, la juridiction saisie pourra en outre prononcer l'interdiction temporaire ou indéfinie du territoire français. Le jugement ordonnera que, à l'expiration de la peine, l'étranger sera reconduit à la frontière.

Art. 5. — Les arrêtés d'expulsion seront inscrits au casier judiciaire central, et, si l'étranger est né en France, au casier judiciaire de son lieu de naissance. Y seront mentionnés en même temps les décrets rapportant la naturalisation ou la réintégration, ou portant déchéance de la qualité de Français.

Art. 6. — Tout étranger expulsé qui se sera soustrait à l'application de la mesure qui le frappe ou qui, après être sorti de France, y aura pénétré de nouveau sans autorisation, sera condamné à un emprisonnement de six mois à 3 ans.

Cette peine ne sera pas applicable à l'étranger pour lequel il sera démontré qu'il se trouve dans l'impossibilité de quitter le territoire français. Cette impossibilité sera considérée comme démontrée lorsque l'étranger aura établi qu'il ne peut, ni regagner son pays d'origine, ni pénétrer dans les pays limitrophes de la France.

En cas de relaxe d'un étranger par application du paragraphe précédent, le procureur de la République près le tribunal qui aura rendu cette décision en avertira immédiatement l'autorité administrative.

Art. 7. — Sera puni d'une peine de 6 mois à trois ans de prison tout étranger qui, faisant l'objet d'un arrêté d'assignation à résidence, se sera soustrait à l'application de la mesure dont il a été l'objet.

Tout étranger astreint à résider dans un des centres spéciaux visés à l'article 2 du décret de la loi du 2 Mai 1938 et qui se sera soustrait à cette mesure sera puni d'une

peine de 1 à 5 ans d'emprisonnement. En cas de récidive, l'art 463 du Code pénal ne sera pas applicable.

Art. 8. — Pourra être relégué tout étranger qui, ayant fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'un arrêté d'assignation à résidence dans les conditions prévues aux articles 10 et 11 du décret-loi du 2 Mai 1938, aura, dans un intervalle de dix ans non compris les peines subies, encouru plus de trois condamnations en vertu des articles 6 et 7 de la présente loi, à condition que l'une au moins de ces condamnations soit supérieure à un an d'emprisonnement.

Art. 9. — Les articles 9, 10 et 13 du décret-loi du 2 Mai 1938 et l'art. 24 du décret-loi du 12 Novembre 1938 sont abrogés.

ANNEXE IV

DÉCRET RELATIF A L'EXTENSION
AUX ÉTRANGERS BÉNÉFICIAIRES DU DROIT D'ASILE
DES OBLIGATIONS IMPOSÉES AUX FRANÇAIS
PAR LES LOIS DE RECRUTEMENT
ET LA LOI SUR L'ORGANISATION DE LA NATION
EN TEMPS DE GUERRE.

Rapport au Président de la République française

Paris, le 12 Avril 1939.

Monsieur le Président,

Des circonstances récentes ont appelé l'attention sur la situation faite aux étrangers qui bénéficient du droit d'asile sur notre territoire, au point de vue de leur participation aux charges qui pèsent sur la communauté nationale qui les a accueillis.

Il paraît juste, et conforme au sentiment public, d'orga-

niser cette participation de manière à la rendre aussi égale que possible à celle qui est imposée à nos nationaux.

C'est l'objet du présent décret qui vise l'extension aux étrangers bénéficiaires du droit d'asile, des obligations imposées aux Français par les lois de recrutement, et des obligations imposées par la loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre.

En vous soumettant le texte ci-dessous présenté en exécution de la loi du 19 Mars 1939, nous vous prions de bien vouloir agréer, monsieur le Président, l'expression de notre respectueux dévouement.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre, des ministres de l'intérieur, des affaires étrangères, de la marine, de l'air, des finances, des colonies et du travail,

Vu la loi du 19 Mars 1939 accordant au Gouvernement des pouvoirs spéciaux ;

Vu la loi du 31 Mars 1928 sur le recrutement de l'armée de terre et de l'air ;

Vu la loi du 13 Décembre 1932 sur le recrutement de l'armée de mer ;

Vu la loi du 11 Juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre ;

Vu le décret-loi du 2 Mai 1938 sur la police des étrangers ;

Vu le décret du 14 Mai 1938 réglementant les conditions de séjour des étrangers en France ;

Vu le décret du 23 Février 1936 relatif à la carte de tourisme ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1^{er}. — Tout étranger âgé de dix-huit à quarante ans, *peut* être admis à contracter, dès le temps de paix, un engagement dans un corps de l'armée française, dans les conditions fixées par l'article 64 de la loi du 31 Mars 1928, modifié par les lois des 24 Juin 1931, 16 Février 1932 et 20 mars 1939.

Art. 2. — Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile, sont soumis à toutes les obligations imposées aux Français par la loi du 11 Juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre.

Ils peuvent faire l'objet de *réquisitions individuelles ou collectives, générales ou locales, fondées sur la nationalité, sur l'âge ou sur la profession.*

Art. 3. — Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile, du sexe masculin, *sont assujettis*, de vingt à quarante-huit ans, dans les conditions fixées par les lois de recrutement, *à fournir, dès le temps de paix, aux autorités militaires françaises, pour une durée égale à la durée du service imposé aux Français, des prestations dont le caractère et le mode d'exécution sont déterminés par décret.*

La durée des services accomplis dans un corps de l'armée française, soit en vertu de l'article 3 de la loi du 31 Mars 1928, soit en vertu d'un engagement contracté, par application de la loi du 9 Mars 1831 ou de l'article 64 de la loi du 31 Mars 1928, compte dans la durée des prestations imposées par l'alinéa qui précède.

Art. 4. — Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile sont tenus de se soumettre aux obligations résultant des articles 2 et 3, *du jour de la notification qui leur est adressée à cet effet*, et sont passibles des sanctions applicables en vertu des lois

visées auxdits articles, à moins qu'ils ne quittent la France, sans esprit de retour, dans le délai imparti par cette notification.

Art. 5. — Les étrangers qui ne sont pas soumis aux obligations imposées par les articles 2 et 3 peuvent être admis à contracter l'engagement spécial prévu par l'article 18 de la loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre.

Art. 6. — *Les dispositions du présent décret ne font pas obstacle à l'application de celles qui sont prévues par la réglementation générale applicable aux étrangers, en temps de guerre.*

Ceux-ci peuvent se voir interdire la résidence sur certaines parties du territoire et être astreints à la fixer dans un lieu déterminé.

Art. 7. — Les conditions d'application des dispositions ci-dessus seront déterminées par décret.

Art. 8. — *Le présent décret n'est pas applicable aux étrangers qui séjournent en France moins de deux mois ainsi qu'à ceux qui sont titulaires d'une carte de tourisme.*

Art. 9. — Le présent décret est applicable à l'Algérie. Il sera rendu applicable, par décret simple, aux colonies et territoire d'outre-mer.

Il sera soumis à la ratification des Chambres dans les conditions fixées par la loi du 19 Mars 1939.

Art. 10. — Le président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre, le ministre de l'intérieur, le ministre des affaires étrangères, le ministre de la marine, le ministre de l'air, le ministre des finances, le ministre des colonies et le ministre du travail sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 12 Avril 1939.

ANNEXE V

DÉNOMBREMENT DES ÉTRANGERS SANS NATIONALITÉ
ET DES AUTRES ÉTRANGERS BÉNÉFICIAIRES DU DROIT D'ASILE

Le Président de la République française,

Vu *la loi du 31 Mars 1938* sur le recrutement de l'armée ;

Vu *l'article 3 du décret-loi du 12 Avril 1939*, concernant l'utilisation militaire des étrangers sans nationalité et des étrangers bénéficiaires du droit d'asile ;

Sur la proposition du président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre, du ministre des affaires étrangères et du ministre de l'intérieur,

Décète :

Art. 1^{er}. — Il est institué un « *relevé général* » des étrangers visés par l'article 3 du décret du 12 Avril 1939.

Ce relevé ne constitue que le dénombrement provisoire de ces étrangers et ne préjuge pas les décisions qui seront prises par la commission de revision qui sera instituée par un décret ultérieur.

Art. 2. — Les étrangers, âgés de vingt à quarante-huit ans, qui, ne justifiant d'aucune nationalité, n'ont pas encore été recensés en vertu de l'article 3 de la loi du 31 Mars 1928, seront dénombrés et portés sur le « *relevé général* ».

Art. 3. — Les autres étrangers, âgés de vingt à quarante-huit ans, qui déclarent être réfugiés en France et sont admis au bénéfice du droit d'asile, seront également dénombrés et portés sur le « *relevé général* », s'ils séjournent sur le territoire français dans les conditions énoncées à l'article 5.

Art. 4. — Les étrangers visés aux articles 2 et 3 du présent décret et remplissant les conditions de séjour énoncées à l'article 5 ci-après sont tenus, sur convocation par

voie d'affiches, de se présenter dans un délai de vingt jours au commissariat ou, à défaut de commissariat, à la mairie dont relève le lieu de leur résidence.

Les étrangers qui ne se seront pas présentés mais qui, néanmoins rempliraient les conditions prévues par l'article 3 du décret du 12 avril 1939, pourront être appelés par convocation individuelle.

Art. 5. — Tout étranger ayant été admis au bénéfice du droit d'asile *sera inscrit sur le « relevé général »* s'il possède une carte d'identité à validité normale.

S'il n'est pas muni de ce document, l'étranger admis au bénéfice du droit d'asile sera, néanmoins, dénombré, après un séjour en France de deux mois, conformément à l'article 8 du décret du 12 Avril 1939, *à moins qu'il ne justifie de démarches pour quitter le territoire.*

En ce cas, *il sera sursis à son dénombrement pendant un délai de trois mois*, qui pourra éventuellement être renouvelé par le préfet, sans que sa durée totale puisse, en aucun cas, excéder un an.

Pour les étrangers admis au bénéfice du droit d'asile résidant en France depuis plus de deux mois, lors de la publication du présent décret, le point de départ du délai sera fixé à cette dernière date.

Art 6. — Les étrangers qui, à l'occasion des opérations du dénombrement, auront déclaré qu'ils ne se considèrent pas comme réfugiés ou qui n'auront pas été admis au bénéfice du droit d'asile, *ne pourront se prévaloir de ce droit s'ils reçoivent ultérieurement l'ordre de quitter le territoire.*

Il en sera de même s'ils ne répondent pas, *dans un délai de vingt jours, aux convocations qui leur seront adressées.*

Art. 7. — Toutefois, si, en raison d'un fait nouveau, l'étranger remplit ultérieurement les conditions définies à l'article 4, il sera dénombré.

Art. 8. — Le dénombrement des étrangers sans nationalité et des autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile, s'effectuera *d'après l'âge qui aura été atteint par les intéressés au 1^{er} Janvier de l'année.*

Les étrangers sans nationalité, âgés de vingt à quarante-huit ans, non encore recensés, seront inscrits sur le « relevé général » avant le 1^{er} Janvier 1939.

Le dénombrement des autres étrangers, bénéficiaires du droit d'asile, s'accomplira de la façon suivante :

Les hommes âgés de vingt à vingt-sept ans seront dénombrés avant le 1^{er} Septembre 1939.

Les hommes âgés de vingt-sept à trente-cinq ans, avant le 1^{er} Janvier 1940 ;

Les hommes âgés de trente-cinq à quarante ans, avant le 1^{er} Mars 1940 ;

Les hommes âgés de quarante à quarante-huit ans, avant le 1^{er} Septembre 1940.

Les étrangers qui seront reconnus comme ne justifiant d'aucune nationalité ou comme bénéficiaires du droit d'asile, postérieurement à ces dates, seront inscrits dès que cette reconnaissance aura été effectuée.

Art. 9. — Le dénombrement sera effectué *par les services de la préfecture* dans le ressort de laquelle résident les intéressés.

Ces derniers seront inscrits soit d'office, soit sur leur demande, soit sur la demande de leurs parents ou représentants légaux.

Art. 10. — Un décret complémentaire déterminera dans quelles conditions s'effectuera la revision de ces étrangers, fixera les unités dans lesquelles ils serviront et la durée de leur service.

Art. 11. — Le présent décret est applicable à l'Algérie. Un décret complémentaire déterminera les conditions dans

lesquelles il s'appliquera aux colonies et territoires d'outre-mer.

Art. 12. — Le président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre, le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel*.

Fait à Paris le 20 Juillet 1939.

ANNEXE VI

RÉVISION DES ÉTRANGERS SOUQUIS AUIS DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 3 DU DÉCRET DU 12 AVRIL 1939.

Rapport au Président de la République française

Paris, le 4 Septembre 1939.

Monsieur le Président,

L'article 3 du décret du 12 Avril 1939 relatif à l'extension aux étrangers bénéficiaires du droit d'asile des obligations imposées aux Français par les lois de recrutement et la loi sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre dispose :

« Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile, du sexe masculin, sont assujettis, de vingt à quarante-huit ans, dans les conditions fixées par les lois de recrutement, à fournir, dès le temps de paix, aux autorités militaires françaises, pour une durée égale à la durée du service imposé aux Français, des prestations dont le caractère et le mode d'exécution sont déterminés par décret ».

L'exécution des dispositions rappelées ci-dessus *implique la réalisation préalable des opérations de dénombrement et de revision des intéressés.*

Un décret en date du *20 Juillet 1939* fixe les conditions du dénombrement des étrangers dont il s'agit.

Le présent décret est relatif aux opérations de revision de ces mêmes étrangers.

Si vous en approuvez les dispositions, nous avons l'honneur de vous demander de bien vouloir le revêtir de votre signature.

Veuillez agréer, monsieur le Président, l'hommage de notre respectueux dévouement.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du ministre de la défense nationale et de la guerre et du ministre de l'intérieur,

Vu la loi du *31 Mars 1928* relative au recrutement de l'armée ;

Vu l'article 3 du décret du *12 Avril 1939* relatif à l'extension aux étrangers bénéficiaires du droit d'asile des obligations imposées aux Français par les lois de recrutement et la loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre ;

Vu le décret du *20 Juillet 1939* ayant pour objet, en application du décret du 12 Avril 1939, le dénombrement des étrangers sans nationalité et des autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile,

Décète :

Art. 1^{er}. — Les étrangers assujettis à fournir des prestations aux autorités militaires comparaitront devant les commissions de revision définies à l'article 3 du présent décret qui se tiendront aux mêmes lieux et dates que les conseils de revision qui examinent les Français.

Toutefois à titre transitoire, il sera institué une commis-

sion de revision par département, devant laquelle comparaitront les étrangers dénombrés avant le 1^{er} Septembre 1940.

Art. 2. — Le ministre de la défense nationale et de la guerre fixera les dates auxquelles les étrangers assujettis à fournir des prestations aux autorités militaires, dénombrés avant le 1^{er} Septembre 1940, devront comparaître devant les commissions de revision.

Les étrangers dénombrés après le 1^{er} Septembre 1940 comparaitront devant les commissions de revision aux mêmes lieux et dates que les Français devant les conseils de revision.

Art. 3. — La commission de revision est composée :

1° Du préfet, président, et, à son défaut, d'un représentant qui pourra être le secrétaire général du département, un sous-préfet ou un membre du conseil interdépartemental de préfecture ;

2° D'un officier général ou supérieur désigné par l'autorité militaire ;

3° Du commandant de la compagnie de gendarmerie du département ou d'un officier le représentant.

Deux médecins militaires ou, à défaut, de réserve ne résidant pas dans l'arrondissement et désignés par l'autorité militaire assistent la commission de revision.

La commission ne peut statuer qu'après avoir entendu l'avis des médecins. Ces avis sont consignés dans une colonne spéciale en face de chaque nom sur le relevé général.

Un officier du service du recrutement désigné par le général commandant la région remplit l'office de commissaire du Gouvernement.

Art. 4. — Les maires des communes auxquelles appartiennent les étrangers appelés devant les commissions de

revision assistent aux séances. La commission entend les intéressés et, s'il y a lieu, les maires.

Les séances ne sont pas publiques et les délibérations sont tenues secrètes.

La décision ne peut être prise qu'à la majorité de deux voix. La voix du président n'est pas prépondérante.

Art. 5. — Les décisions de la commission ne sont pas motivées et sont définitives. Elles peuvent néanmoins être révisées par les commissions de revision elles-mêmes pour l'un des motifs ci-après : *erreur de matériel* dans les pièces sur le vu desquelles la décision a été prise, *défaut de justification* imputable aux fonctionnaires ou agents civils ou militaires chargés d'établir les pièces ou de les transmettre.

La demande de revision est examinée dans la session qui suit immédiatement la découverte de l'erreur.

Elle est introduite par le ministre de la défense nationale et de la guerre, soit d'office, soit à la requête de l'intéressé.

En outre, tout étranger soumis aux prestations peut demander à tout moment à échapper aux prestations en rompant son établissement en France dans des conditions qui seront fixées ultérieurement.

Art. 6. — La commission de revision statue :

a) Sur le maintien définitif de l'intéressé sur le relevé général ;

b) Sur l'aptitude physique de l'intéressé à accomplir les prestations ;

c) Sur l'octroi des sursis d'incorporation ;

d) Et, s'il y a lieu, sur *l'affectation de certains étrangers, à des formations spéciales*, dans des conditions qui seront déterminées ultérieurement.

Art. 7. — Le ministre de la défense nationale et de la

guerre déterminera le degré d'aptitude physique nécessaire à l'exécution des prestations.

Art. 8. — La commission de revision classe les étrangers inscrits sur le relevé général institué par le décret du 20 Juillet 1939 en trois catégories.

1° Ceux qui sont aptes aux prestations imposées par le décret du 12 Avril 1939 ;

2° Ceux qui, étant d'une constitution physique insuffisante sont *ajournés* à un nouvel examen ;

3° Ceux qui, en raison de leur constitution générale ou de leurs infirmités, sont *exempts* de toutes prestations.

Pour justifier de leur situation, il sera délivré, par l'autorité militaire, aux étrangers qui auront comparu devant la commission de revision, un livret individuel qu'ils seront tenus de présenter à toute réquisition des autorités militaires, judiciaires ou civiles.

Art. 9. — Les étrangers ajournés à un nouvel examen seront astreints à comparaître l'année suivante devant la commission de revision, qui se tiendra dans la localité où ils ont été précédemment examinés à moins qu'une autorisation spéciale du préfet du département où résident les intéressés les admette à comparaître devant une autre commission.

S'ils sont à nouveau ajournés, ils seront l'objet dans les mêmes conditions d'un troisième examen qui aura lieu l'année suivante et, s'ils ne sont pas jugés aptes à accomplir les prestations, ils seront alors exemptés.

A titre transitoire, l'examen des ajournés aura lieu :

En 1940, au chef-lieu de département pour ceux examinés à ce chef-lieu en 1939 ;

En 1941, au chef-lieu de canton pour ceux qui, examinés au chef-lieu de département en 1940, auront été ajournés.

Art. 10. — Les étrangers exemptés du service des pres-

tations devront subir en cas d'hostilités, un nouvel examen aux époques fixées par le ministre de la défense nationale et de la guerre.

Art. 11. — Les dispositions des articles 22 et 23 de la loi de recrutement du 31 Mars 1928, relatives aux sursis d'incorporation, ainsi que celles de l'article 24 de la même loi, relatives aux allocations, sont applicables aux étrangers assujettis aux prestations.

Art. 12. — Le président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre, et le ministre de l'intérieur, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 4 Septembre 1939.

ANNEXE VII

UTILISATION DES ÉTRANGERS SANS NATIONALITÉ ET DES AUTRES BÉNÉFICIAIRES DU DROIT D'ASILE

Rapport au Président de la République française

Paris, le 12 Décembre 1939.

Monsieur le Président,

L'article 3 du décret du 12 Avril 1939 relatif à l'extension aux étrangers bénéficiaires du droit d'asile des obligations imposées aux Français par les lois de recrutement et la loi sur l'organisation pour le temps de guerre :

« Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers

bénéficiaires du droit d'asile, du sexe masculin, sont assujettis, de vingt à quarante-huit ans, dans les conditions fixées par les lois de recrutement, à fournir, dès le temps de paix, aux autorités militaires françaises, pour une durée égale à la durée du service imposé aux Français, des prestations dont le caractère et le mode d'exécution sont déterminés par décret ».

Un décret en date du 20 Juillet 1939 fixe les conditions du dénombrement des étrangers dont il s'agit.

Un décret en date du 4 Septembre 1939 est relatif aux opérations de revision de ces mêmes étrangers.

Le présent décret a pour but d'établir les conditions d'utilisation des intéressés.

Si vous en approuvez les dispositions, nous avons l'honneur de vous demander de bien vouloir le revêtir de votre signature.

Veuillez agréer, monsieur le Président, l'hommage de notre respectueux dévouement.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre et des affaires étrangères, du ministre de l'intérieur, du ministre du travail, du ministre de la santé publique, du ministre des colonies et du ministre des finances,

Vu la loi du *31 Mars 1928* relative au recrutement de l'armée ;

Vu le décret du *12 Avril 1939* relatif à l'extension aux étrangers bénéficiaires du droit d'asile des obligations imposées aux Français par les lois de recrutement et la loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre ;

Vu le décret du 20 Juillet 1939 ayant pour objet, en

application du décret du 12 Avril 1939, le dénombrement des étrangers sans nationalité et des autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile ;

Vu le décret du 4 Septembre 1939 relatif à la revision des étrangers soumis aux dispositions de l'article 3 du décret du 12 Avril 1939,

Décrète :

Art. 1^{er}. — La durée des prestations à fournir par les étrangers visés à l'article 3 du décret du 12 Avril 1939 varie avec l'âge atteint par les intéressés au 1^{er} Janvier de l'année au cours de laquelle ils ont rempli ou rempliront, pour la première fois, les conditions de séjour définies à l'article 5 du décret du 20 Juillet 1939, quelle que soit la date à laquelle ils auront réclamé le bénéfice du droit d'asile.

Cependant, les étrangers qui ont rempli, au 1^{er} Janvier 1939, ces conditions de séjour, accompliront leurs prestations selon l'âge qu'ils ont atteint à cette date.

En outre, aucun étranger ne devra être assujetti aux prestations après l'âge de quarante-huit ans.

Art. 2. — En temps de paix, *les étrangers sans nationalité* et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile âgés de vingt à trente-cinq ans, ainsi que tous les individus visés à l'article 7 du présent décret, *accompliront un temps de prestations égal à celui du service militaire actif auquel sont astreints les Français au moment où ces étrangers comparaissent devant les commissions de revision.*

Il en sera de même de tout étranger, quel que soit son âge, qui, par dissimulation ou manœuvre frauduleuse, aura tenté de se soustraire à l'accomplissement des prestations.

Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile, âgés de trente-six à quarante

ans, accompliront une durée de prestations égale à la moitié de celle prévue pour les étrangers visés au premier alinéa du présent article.

Ceux qui sont âgés de quarante et un à quarante-huit ans accompliront une durée de prestations égale au quart de celle prévue pour les étrangers visés au premier alinéa du présent article.

Art. 3. — En cas de tension politique ou en temps de guerre, les étrangers dont les prestations arrivent à expiration, peuvent être maintenus en service jusqu'à quarante-huit ans. Au-dessous de vingt ans et après quarante-huit ans, ils peuvent servir volontairement dans les formations de prestataires.

Ils sont, en outre, soumis au droit de réquisition prévu par l'article 2 du décret loi du 12 Avril 1939.

Le ministre de la défense nationale et de la guerre fixera chaque année, après consultation des départements ministériels intéressés, les catégories d'étrangers à soumettre aux prestations.

Il déterminera, dans les mêmes conditions, si les prestations accomplies par les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile seront effectuées pendant une durée ininterrompue ou par périodes successives.

Art. 4. — Dans la détermination de la durée des prestations il sera tenu compte du temps de service déjà accompli par les étrangers ayant servi ou servant actuellement sous nos drapeaux.

Les étrangers qui auront accompli ou qui doivent accomplir leur service militaire au titre de l'article 3 de la loi de recrutement du 31 Mars 1928 ou qui auront servi en vertu d'un engagement dans la légion étrangère seront exemptés de tout service de prestations.

Les étrangers qui ont accompli pendant la guerre de 1914-1918 dans les armées françaises et alliées et dans des conditions qui leur donneraient droit à la carte du combattant seront dispensés des prestations, *sous la réserve qu'ils apportent la preuve de ces services* devant la commission de revision instituée par le décret du 4 Septembre 1939.

Les étrangers qui n'auront, jusqu'à présent, accompli, en vertu de l'article 3 de la loi du 31 Mars 1928 relative au recrutement de l'armée que des périodes de réserve pourront être soumis dans des conditions qui seront déterminées par le ministre de la défense nationale et de la guerre, en accord avec les départements ministériels intéressés, à un temps de service équivalent au temps de prestations effectué par les autres étrangers visés par l'article 3 du décret du 12 Avril 1939, déduction faite des périodes déjà effectuées.

En temps de guerre, le bénéfice des dispenses visées au présent article est suspendu.

Art. 5. — Les étrangers qui seront naturalisés pendant qu'ils accomplissent leur temps de prestations seront, dès notification du décret de naturalisation, renvoyés dans leurs foyers et soumis aux obligations fixées par l'article 13 de la loi du 31 Mars 1928. Toutefois, le temps de service accompli au titre des prestations sera déduit du temps de service militaire dont les intéressés sont redevables, en vertu dudit article 13 et ils ne seront appelés sous les drapeaux que s'il leur reste à accomplir au moins trois mois de service militaire.

Les étrangers naturalisés au cours de l'exécution de leurs prestations pourront, dès la publication du décret de naturalisation et sans attendre la formation de la première classe qui suivra leur changement de nationalité, demander à accomplir le complément de leur service dans un corps ou service de l'armée française.

Art. 6. — Un arrêté interministériel, pris par le ministre de l'intérieur et le ministre de la défense nationale intéressé, libérera par anticipation les étrangers soumis aux prestations définies par le décret du 12 Avril 1939, s'ils ont obtenu l'autorisation de s'établir dans un pays étranger.

S'ils reviennent irrégulièrement en France, ils seront tenus d'accomplir le temps de prestations qui leur restait à effectuer à la date de la libération anticipée, sans préjudice des peines dont ils seront passibles en raison de leur séjour irrégulier sur notre territoire.

Art. 7. — Les étrangers assujettis à fournir, dans les conditions prévues par l'article 4 du décret du 12 Avril 1939, des prestations aux autorités militaires seront groupés en formations de prestataires dont l'organisation sera fixée par le ministre de la défense nationale et de la guerre.

Exceptionnellement, certains étrangers assujettis aux prestations pourront faire l'objet d'affectations individuelles.

Toutefois, les étrangers ne justifiant d'aucune nationalité au moment de la formation de leur classe d'âge et résidant en France à cette date demeurent assujettis aux dispositions de l'article 3 de la loi du 31 Mars 1928 et sont, en conséquence, incorporés dans l'armée française.

Art. 8. — *Les étrangers sans nationalité et les autres étrangers bénéficiaires du droit d'asile qui, frappés d'une mesure d'expulsion à la suite d'une condamnation à l'une des peines prévues à l'article 4 de la loi de recrutement du 31 Mars 1928, ou à des peines équivalentes prononcées à l'étranger, n'ont pas pu quitter la France, accompliront leurs prestations dans une formation analogue à la section d'exclus constituée pour l'application dudit article.*

Ceux qui, frappés d'une mesure d'expulsion, soit pour des motifs touchant à l'ordre public ou à la sécurité natio-

nale, soit à la suite d'une condamnation à l'une des peines prévues à l'article 5 de la loi précitée, n'ont pas pu quitter la France, accompliront leurs prestations dans des lieux qui seront déterminés par le ministre de la défense nationale et de la guerre après avis, s'il y a lieu, du ministre des colonies ou des affaires étrangères.

Art. 9. — Les étrangers soumis aux prestations seront utilisés par le ministre de la défense nationale et de la guerre à l'exécution de tous travaux nécessités par les besoins du département de la défense nationale.

Ils pourront être mis à la disposition des autres départements de la défense nationale et des administrations publiques pour l'exécution de tous travaux d'intérêt national.

En outre, ils pourront recevoir l'instruction nécessaire en vue d'assurer aux formations constituées à cet effet la cohésion et l'entraînement indispensable à leur utilisation, ainsi qu'à la constitution de leur encadrement.

Art. 10. — Les étrangers ayant effectué les prestations réglementaires pourront être convoqués pour des périodes d'entraînement dont la durée totale n'excédera pas la durée des périodes d'instruction militaires imposées aux Français de leur classe d'âge.

Art. 11. — Les étrangers qui auront été soumis aux prestations seront munis d'un fascicule de mobilisation, aux prescriptions duquel ils seront tenus de répondre dans les mêmes conditions que celles prévues par la loi du 31 Mars 1928, à l'égard des réservistes français.

Art. 12. — Pendant la durée de l'accomplissement de leurs prestations, les étrangers seront soumis aux règles de discipline générale en vigueur dans l'armée.

Seront applicables aux étrangers visés par le présent décret les articles suivants de la loi de recrutement du 31 Mars 1928 :

Articles 22 et 23 (sursis d'incorporation) ;

Article 24 (allocations aux familles nécessiteuses ;

Article 45 et 45 *ter* (permissions) ;

Article 46 (maintien au corps) ;

Article 55 (changement de domicile ou de résidence),
ainsi que l'article 2 du décret du 6 Novembre 1939 (allocations militaires).

Des dispositions ultérieures fixeront les conditions dans lesquelles seront rendus éventuellement applicables aux intéressés les articles de la loi de recrutement non indiqués ci-dessus, ainsi que les modalités d'application du présent décret aux territoires relevant du ministère des colonies.

Art. 14. — Le président du conseil, ministre de la défense nationale et de la guerre, et des affaires étrangères, les ministres de l'intérieur, du travail, de la santé publique et des colonies sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 13 Janvier 1940.

BIBLIOGRAPHIE

ANZILOTTI. — *Cours de droit international* (Traduit par GIDEL), Sirey, 1929.

ARÉAN. — *Acquisition et perte de la nationalité*, Alger, 1918.

ARMINJON. — *Précis de droit international*, Paris, 1929.

ANCEL (M.). — Rapport à la Commission chargée d'étudier le statut des étrangers en France, *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1938.

La nationalité française et le décret-loi du 12 Novembre 1938, *Nouvelle revue de droit international privé*, 1938, p. 723.

Le changement de nationalité dans la science sociale et dans le droit, *Traité de la capacité civile de la femme mariée*, d'après la loi du 18 Février 1938, p. 704.

Chronique de jurisprudence en matière de nationalité, *Revue critique*, 1938, p. 614 ; 1936, p. 585 ; *Clunet*, 1937.

ARTHUYS et SURVILLE. — *Cours élémentaire de droit international privé*.

AUBRY et RAU. — *Traité de droit civil*, 5^e éd., tome I, p. 74.

AUDINET. — *Principes élémentaires de droit international privé*, 2^e éd.

Condition des apatrides, *Clunet*, 1925, p. 882.

BAHNFELD. — *La perte de la nationalité par naturalisation ou séjour à l'étranger d'après le droit allemand et le droit français en vigueur*.

BARD. — *Précis de droit international privé.*

BARTIN. — *Principes*, I, 32.

BASDEVANT. — *Les fondateurs du droit international.*

BATTIFOL. — Rapport à la Commission chargée d'étudier le statut des étrangers en France, *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1938.

BAUDRY-LACANTINERIE et FOURCADE. — *Traité de droit civil*, I, n. 210 et 539.

BERNE. — *Etude sur l'immigration en Argentine.*

BÆCK (de). — *L'expulsion et les difficultés internationales qu'en soulève la pratique*, Cours professé à l'Académie Internationale de La Haye (Recueil des cours), 1927, t. 18.

BLUNTSCHLI. — *Droit international codifié*, p. 374.

BOURBOSSON. — *Traité général de la nationalité dans les cinq parties du monde*. Supplément 1938 (Académie diplomatique internationale).

CALEB. — *De la perte de la nationalité in la Nationalité dans la Science sociale et le droit contemporain.*

CASSIN R. — Rapport de la première Commission à l'Assemblée de la S.D.N.

CHARPENTIER. — *Revue de droit international privé.*

CHAMPCOMMUNAL. — La situation juridique des Russes émigrés, *Revue de droit international privé*, 1924, n^{os} 3 et 4.

CHERPILLOD (Aloys). — *L'heimatlosat en droit suisse.*

COLBAIRAC. — *La nationalité de la femme mariée.*

COGORDAÑ. — *La nationalité*, 2^e éd.

- COLANERI. — *Condition juridique des sans-patrie*, Thèse, 1932.
- CLUNET. — Les heimatlos dans la guerre mondiale, *Clunet*, 1918.
- DELEHELLE. — *La situation juridique des Russes en France*, Lille, 1926.
- DEMANGEAT. — *Histoire de la condition civile des étrangers en France*.
- DEMEY (Julien). — Condition juridique actuelle des réfugiés russes en France, *Recueil général des lois, décrets et arrêtés*, 1931, p. 89.
- DEMOLONBE. — *Cours sur le Code Napoléon*, 1873, I, p. 76, n° 92.
- DESPAGNET. — *Traité de droit international privé*.
- DI PAULI. — *La question des apatrides* (Dictionnaire diplomatique).
- DREYFUS (E.). — Article au *Clunet*, 1921, p. 477-478.
- DUVIVIER. — Considérations sur la procédure d'expulsion des étrangers (Assemblée générale du jeune barreau français), *Gazette du Palais*, 30-31 Janvier 1938.
- DONNEDIEU de VABRES. — Notes au D. H. 1934, I, 113 ; 1935, I, 11 ; 1936, I, 45.
Rapport et observations au Comité français de droit international privé, 26 Février 1935, 8 Avril 1935.
- ESTOPPEY. — *La loi fédérale du 31 Juillet 1876 sur la naturalisation*.
- FARÇAT et MORIN. — *Code pratique des étrangers*.
- FATOU. — *Revue pénitentiaire de droit pénal*, 1933 ; *Revue*

Critique, 1936 ; *Nouvelle revue de droit international privé*, 1936 : Le problème soulevé par la présence en France des étrangers indésirables.

FEBLOWICZ et LAMOUR. — Le statut juridique des étrangers en France.

FIGORE. — *Le droit international privé*, I, p. 389.

FAUCHILLE. — *Manuel de droit international public*.

FROMAGEOT. — *De la nationalité. De la nationalité des individus et des sociétés*.

GIARD. — *De l'acquisition et de la perte de la qualité de Français*.

GIDEL et BARRAULT. — *Le Traité de paix avec l'Allemagne*.

GIRARD. — *Droit romain*, p. 99 : Convention d'hospitium.

GROUBER (A.) et TAGER (P.). — *La Révolution bolchevique et le statut juridique des Russes*.

GUETZEVITCH (B. MIRKINE). — *Les sources constitutionnelles de la nationalité* (La nationalité dans la science sociale et le droit contemporain).

GABOLDE. — La police des étrangers, *Lois nouvelles*, 1938, I, 77.

GARRAUD. — *Précis de droit criminel*.

GARÇON. — *Code pénal annoté*.

HALÉVY. — Le problème des nationalités, *Paix par le droit*, 49, p. 8, 11 Janvier 1939.

KIÉFÉ (R.). — *L'allégeance*, in la nationalité dans la science sociale et le droit contemporain.

LAINÉ. — *Bulletin de la société de législation comparée*, 1891, 92 p. 229.

LA PRADELLE (A. GLOUFFRE de) et POLITIS. — *Recueil d'arbitrage international*.

LA PRADELLE (Paul). — *De la nationalité d'origine*, in la nationalité dans la science sociale et le droit contemporain.

LAURENT. — Commentaire de la loi du 10 Août 1927 sur la nationalité. *Recueil général des lois, décrets et arrêtés*, 1928, p. 5.

LAURENT. — *Droit international privé*, III.

LÉVY-ULLMANN. — *Cours de droit international privé*, Paris, 1938.

LOUIS-LUCAS. — *La nationalité française*, Paris, 1929.

Les conflits de nationalité (Académie de droit international, *Recueil des Cours*, 64, p. 5 et s.)

La nouvelle réglementation de la nationalité française, *Revue critique*, 1939, p. 1.

Réforme de la législation française sur la nationalité, Rapport au Comité français de droit international privé, 22 Février et 22 Novembre 1937.

LEREBOURS-PIGEONNIÈRE. — *Précis de droit international privé*.

LÉCRIVAIN. — A propos de la situation de l'étranger en France et du droit d'expulsion, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, p. 273-277, 1938.

LEVEN. — Le statut des étrangers en France, Rapport au Comité français de droit international privé, 23 Mai 1938.

LEMONON. — Condition juridique des heimatlos, *Clunet*, 1910.

MAURY. — *La nationalité française*.

- MAKAROV. — Nationalité de la femme mariée, Académie de droit international, *Recueil des cours*, 60, II, 1937, et Nationalité et condition des étrangers (1932-36) (In *Revue critique*, 1938, p. 5.).
- MICHEL. — Les origines, la création du Haut-Commissariat de la S.D.N. pour les réfugiés russes (*Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1932).
- MORICE (Bernard). — Commentaire du décret-loi du 12 Novembre 1938, relatif à la situation et à la police des étrangers (*Lois nouvelles*, 1939, I, 37).
- MORANDIÈRE (L. JULLIOT de la). — *Cours de droit international privé*, Paris 1939-40.
- Rapport à La Haye sur la loi française sur la nationalité de 1927.
- MARTINI. — *L'expulsion des étrangers*, Paris, 1909, thèse.
- MAUCO. — *Condition des étrangers en France*, 1934, thèse lettres.
- NANSEN (Fr.). — *L'Arménie et le Proche-Orient*, Paris, 1928.
- NIBOYET. — La nationalité dans les traités de paix qui ont mis fin à la Grande Guerre, in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1921.
- Observations au Comité français de droit international privé, 21 Mars 1938.
- Traité de droit international privé*, 1938, I, II, Addenda 1939.
- NITTI. — La situation juridique des émigrés italiens en France, *Revue générale de droit international public*, 1929.
- PERRIN (Paul). — Les décrets de Mai 1938 sur les étrangers, *Bulletin de l'Association privée internationale*, Juillet 1938.

PHILONENKO. — L'expulsion des heimatlos (*Clunet*, 1933, 1937, 1938).

PILLET (A.). — *Traité pratique de droit international privé*.

PROUDHON. — *Etat des personnes*, I, p. 192.

REY. — *La police des étrangers en France*.

RIPERT (Francis). — Le statut des réfugiés (*Nouvelle Revue de droit international privé*, 1938, p. 60).

SCELLE (S.). — A propos de la loi allemande du 14 Juillet 1933 sur la déchéance de nationalité, *Revue critique*, 1934.

Précis de droit des gens, Sirey, 1932.

STØRCK (F.). — *Les changements de nationalité et le droit des gens*.

SCHEFTEL. — Apatridie des réfugiés russes, *Clunet*, 1934, p. 36.

STOUPNITZKY. — Le service militaire en France des jeunes gens ne justifiant d'aucune nationalité, *Revue critique*, 1938.

TAGER (P.). — *Documents législatifs de la Russie soviétique*.

Condition des réfugiés, *Clunet*, 1931, p. 1132, 1936, p. 1142, D.H. 1937, p. 9.

Statut des étrangers d'après les récents décrets-lois des 2 Mai, 14 Mai, 17 Juin, 12 Novembre, 1^{er} Décembre 1938, 2 Février, 15 et 21 Avril 1939, *Clunet*, 1939, p. 278.

TRACHTENBERG. — L'Arrangement international relatif au statut juridique des réfugiés russes et arméniens

et son application en France, *Revue de droit international privé*, 1930.

Situation des apatrides, *Revue de droit international privé*, 1933.

Le nouveau statut légal des réfugiés russes et arméniens, *Nouvelle revue de droit international privé*, 1934.

L'expulsion des apatrides, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1936, p. 552.

VALÉRY. — *Manuel de droit international privé*.

VANDAMME. — *Le service militaire dans ses rapports avec les lois sur la nationalité*.

VINDRY. — *L'apatridie*, Thèse, Aix, 1925.

VICHNIAC. — *L'apatridie. Le statut international des apatrides* (Rec. de La Haye, 1934).

WEISS. — *Traité de droit international privé*, 2^e éd.

ZEBALLOS (F.). — *La nationalité au point de vue de la législation comparée et du droit privé humain*, Sirey, 1919.

Société des Nations, *Journal officiel de la Société des Nations*, Actes de la Conférence pour la codification du droit international, tenue à La Haye, (13 Mars-12 Avril 1930).

Sur la nationalité, vol. I ; *Séances plénières*, vol. II, Procès-verbaux de la première commission.

Rapport soumis à la dix-huitième session ordinaire de l'Association de la S.D.N. par Sir NEILL MALCOLN, Haut-Commissaire (Genève, le 1^{er} Septembre 1937, n° Officiel A, 17, 1937, XII, série de publications de la S.D.N., XII, Bureaux internationaux, 1937, XII, B.2).

Rôle et esprit de l'émigration russe, Revue hebdom., 23
Octobre 1937, p. 391.

VII^e Conférence pour l'unification du droit pénal (*Gazette
Trib. mixtes d'Egypte*, Janvier 1938).

Conférence internationale pour l'adoption d'une convention
concernant le statut des réfugiés provenant d'Alle-
magne, Genève, 7-10 Février 1938 (Acte final, n^o
officiel : C.75 (a) M.30 (a) 1938, XII).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
----------------------	---

TITRE I

LES MODIFICATIONS RÉCENTES DU DÉCRET-LOI DU 12 NOVEMBRE 1938 AUX SOURCES D'APATRIDIE ET AU STATUT JURIDIQUE DES APATRIDES, EN PARTICULIER DES APATRIDES RUSSES ET NORVÉGIENS.

<i>Chapitre I.</i> — Le décret-loi du 12 Novembre 1938	25
<i>Chapitre II.</i> — Situation des réfugiés russes, arméniens et assimilés	61

TITRE II

LE SERVICE MILITAIRE DES APATRIDES ET DES RÉFUGIÉS AYANT DROIT D'ASILE.

<i>Chapitre I.</i> — L'organisation du régime jusqu'aux décrets de 1939	87
<i>Chapitre II.</i> — Les apatrides et les réfugiés ayant droit d'asile dans la législation de guerre	109

TITRE III

L'EXPULSION DE L'APATRIDE.

<i>Chapitre I.</i> — L'expulsion de l'apatride	158
<i>Chapitre II.</i> — La contravention à un arrêté d'expulsion commise par un apatride	191
<i>Chapitre III.</i> — Les réformes du régime de l'expulsion des apatrides	244
CONCLUSION	300
ANNEXES	305

Imprimerie Commerciale
& Administrative,
17. rue d'Algésiras - Brest
